

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Documento di seduta

A6-0033/2008

5.2.2008

RELAZIONE

sulla particolare situazione delle donne detenute e l'impatto dell'incarcerazione dei genitori sulla vita sociale e familiare
(2007/2116 (INI))

Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere

Relatrice: Marie Panayotopoulos-Cassiotou

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	13
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE.....	19

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla particolare situazione delle donne detenute e l'impatto dell'incarcerazione dei genitori sulla vita sociale e familiare (2007/2116 (INI))

Il Parlamento europeo,

- visti gli articoli 6 e 7 del trattato UE e l'articolo 4 della nuova Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata il 12 dicembre 2007¹ riguardanti la protezione dei diritti dell'uomo,
- vista la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, in particolare l'articolo 5, il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, in particolare l'articolo 7, la Convenzione europea del 1987 per la prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CPT) e il suo protocollo opzionale relativo alla creazione di un sistema di visite regolari sui luoghi di detenzione predisposto da organi internazionali e nazionali indipendenti²,
- visto l'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, i relativi protocolli e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo,
- viste la succitata CPT, che ha creato il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del Consiglio d'Europa, nonché le relazioni di detto Comitato,
- visto l'insieme delle norme minime delle Nazioni Unite per il trattamento dei detenuti, del 1957, e le dichiarazioni e i principi in materia adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite,
- vista la Convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti del fanciullo, del 20 novembre 1989,
- vista la risoluzione (73)5 del Consiglio d'Europa sull'insieme delle norme minime per il trattamento dei detenuti, la raccomandazione R(87)3 sulle norme penitenziarie europee e la raccomandazione R(2006)2 sulle norme penitenziarie europee,
- viste le raccomandazioni adottate dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, in particolare la raccomandazione R (2006)1747 relativa all'elaborazione di una carta penitenziaria europea nonché la raccomandazione R (2000)1469 sulle madri e i neonati in carcere,
- vista la sua risoluzione del 26 maggio 1989 sulla situazione di donne e bambini in carcere³, la sua risoluzione del 18 gennaio 1996 sulle cattive condizioni di detenzione

¹ GU C 303 del 14.12.2007, pag. 1.

² GU C 32 del 5.2.1996, pag. 102.

³ JO C158 du 26.6.1989, pag. 511.

nelle carceri dell'Unione europea¹, la sua risoluzione del 17 dicembre 1998 sulle condizioni carcerarie nell'Unione europea: ristrutturazione e pene sostitutive² e la sua raccomandazione del 9 marzo 2004 destinata al Consiglio sui diritti dei detenuti nell'Unione europea³,

- visto l'articolo 45 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere (A6-0033/2008),
- A. considerando che in virtù delle convenzioni internazionali⁴ ed europee ogni persona che viene incarcerata deve essere trattata nel rispetto dei diritti dell'uomo e che le condizioni di detenzione devono essere conformi ai principi di dignità della persona umana, di non discriminazione e di rispetto della vita privata e familiare e formare oggetto di una valutazione regolare da parte di organismi indipendenti,
- B. considerando che le esigenze e situazioni specifiche delle donne detenute devono essere prese in considerazione nelle decisioni giudiziarie, nelle legislazioni penali e dalle istituzioni penitenziarie degli Stati membri,
- C. considerando che l'incarcerazione delle donne rimanda alla loro posizione nella società in generale, in cui le donne si trovano imprigionate in un sistema concepito e diretto essenzialmente dagli uomini per gli uomini,
- D. considerando che occorre porre in essere misure concrete adeguate ai bisogni specifici delle donne, in particolare l'applicazione di pene alternative,
- E. considerando che le donne incinte in ambiente carcerario non possono ricevere il sostegno, le informazioni e gli elementi necessari per portare avanti adeguatamente la gravidanza e la maternità, segnatamente un'alimentazione equilibrata, condizioni sanitarie idonee, aria fresca, esercizio fisico e cure prenatali e postnatali;
- F. considerando che tutti i detenuti, uomini e donne, devono beneficiare di pari accesso alle cure sanitarie, ma che le politiche penitenziarie devono prestare particolare attenzione alla prevenzione, al controllo e al trattamento, a livello sia fisico che mentale, dei problemi di salute specifici delle donne,
- G. considerando che la salute fisica e mentale della madre va posta in relazione a quella del bambino,
- H. considerando che un gran numero di donne detenute soffrono o hanno sofferto della dipendenza dagli stupefacenti o da altre sostanze⁵ suscettibili di essere all'origine di

¹ GU C 32 del 5.2.1996, pag. 102.

² GU C 98 del 9.4.1999, pag. 299.

³ GU C 102 E del 28.4.2004, pag. 154.

⁴ Articoli 1, 3, 5 e 12 della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e articolo 1 dei principi fondamentali relativi al trattamento dei detenuti, adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella sua risoluzione 45/111 del 14 dicembre 1990;

⁵ Raccomandazione R (2006)2 citata anteriormente.

disturbi mentali e comportamentali che richiedono uno specifico trattamento medico e un sostegno sociale e psicologico appropriato nell'ambito di una politica penitenziaria della salute di carattere globale,

- I. considerando che oggi è nota l'elevata incidenza nell'anamnesi delle donne detenute di episodi di violenza, abusi sessuali, maltrattamenti familiari e di coppia, l'elevata dipendenza economica e psicologica delle donne detenute nonché il rapporto diretto di tali episodi con la loro fedina penale e la presenza di sequele fisiche e psicologiche quali lo stress post-traumatico,
- J. considerando che il personale penitenziario deve essere sufficientemente formato e sensibilizzato alla considerazione della dimensione della parità tra donne e uomini e alle specifiche esigenze e situazioni delle donne detenute; considerando che è auspicabile un'attenzione speciale per le più vulnerabili tra loro, ovvero le minorenni e le disabili,
- K. considerando che il mantenimento dei legami familiari è uno strumento essenziale di prevenzione della recidiva e di reinserimento sociale, oltre che un diritto per tutti i detenuti, i loro figli¹ e gli altri membri della famiglia, e che l'esercizio di tale diritto è spesso particolarmente complicato per le donne a causa della scarsità e dunque della possibile lontananza dei centri di detenzione femminile,
- L. considerando che l'interesse superiore del bambino deve essere sempre preso in considerazione nelle decisioni relative alla sua separazione o al suo mantenimento con il genitore incarcerato, ferma restando, comunque, l'opportunità di fare in modo che l'altro genitore interessato possa esercitare la sua autorità parentale, e di porre in essere le procedure atte a preservare i legami affettivi con l'ambiente familiare d'origine (fratelli e sorelle, nonni e altri membri della famiglia),
- M. considerando che firmando la succitata convenzione sui diritti del fanciullo, al pari di altri strumenti internazionali², le parti si sono impegnate ad assicurare a tutti i bambini, senza alcuna forma di discriminazione e indipendentemente dallo stato giuridico dei genitori, il godimento di tutti i diritti previsti dalla convenzione, in particolare il diritto a cure mediche appropriate, allo svago e all'istruzione, e che tale impegno deve altresì essere applicato per i figli che vivono assieme al loro genitore incarcerato,
- N. considerando che al di là della repressione di un atto illegale, il ruolo degli istituti penitenziari dovrebbe mirare altresì al reinserimento sociale e professionale, tenuto conto delle situazioni di esclusione sociale e di povertà che caratterizzano spesso il passato di numerosi detenuti sia uomini che donne³,
- O. considerando che molte detenute sono implicate, al momento della loro incarcerazione, in procedure giudiziarie pendenti (procedura di abbandono, di accoglienza temporanea o di adozione di minori, divorzio o separazione, espulsione dal domicilio, ecc.) che le pongono in una situazione di vulnerabilità e in uno stato permanente di incertezza e di stress,

¹ Articolo 9, paragrafo 3, della convenzione precitata relativa ai diritti del fanciullo.

² Articoli 1, 3, 5 e 12 della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e articolo 1 dei principi fondamentali relativi al trattamento dei detenuti, citati anteriormente.

³ Raccomandazione R (2006)2 citata anteriormente.

- P. considerando che le persone detenute spesso non sono a conoscenza delle risorse sociali disponibili e che, in molti casi, il fatto di non essere in possesso dei documenti amministrativi relativi alla loro situazione (carta d'identità, tesserino della sicurezza sociale, libretto di famiglia) perché li hanno perduti o perché sono scaduti, impedisce loro, nella pratica, di esercitare i diritti accordati ai cittadini di ciascuno Stato membro,
- Q. considerando che l'aumento del numero di donne detenute può essere attribuito in parte al degrado delle condizioni economiche delle donne,
- R. considerando che il pari accesso dei detenuti, uomini e donne, all'occupazione, alla formazione professionale e al tempo libero durante la detenzione è fondamentale per il loro equilibrio psicologico e il loro reinserimento nella società e nel mondo del lavoro,
- S. considerando che non basta permettere ai detenuti, uomini e donne, di accedere alle offerte, per quanto variegata, in materia di istruzione, formazione, occupazione, tempo libero ed interventi personali, e che è necessario mettere a punto programmi di accompagnamento che facilitino la loro partecipazione alla preparazione e allo svolgimento del loro percorso di reinserimento,
- T. considerando che le donne detenute devono poter accedere senza discriminazione alcuna a un'occupazione retribuita e al volontariato, nonché a misure di formazione professionale e civica diversificate atte a favorire il loro reinserimento dopo l'espiazione della pena e adatte alle esigenze del mercato del lavoro,
- U. considerando che il successo del reinserimento sociale dei detenuti e delle detenute nonché la prevenzione della recidiva si basano sulla qualità dell'inquadramento fornito durante la detenzione, in particolare attraverso partenariati instaurati con imprese e organismi di assistenza sociale, nonché sul monitoraggio e l'assistenza socioprofessionale, offerti dopo l'espiazione della pena,
- V. considerando che esiste un bisogno manifesto di dati e di statistiche ripartite per genere, globali, chiare e aggiornate,

Condizioni di detenzione

1. incoraggia gli Stati membri a investire risorse sufficienti a favore dell'ammodernamento e dell'adeguamento delle rispettive infrastrutture penitenziarie per dare attuazione alla succitata raccomandazione R(2006)2 del Consiglio d'Europa onde assicurare condizioni di detenzione rispettose della dignità umana e dei diritti fondamentali, in particolare in materia di alloggio, sanità, igiene, alimentazione, aerazione e luce;
2. ribadisce la sua richiesta alla Commissione e al Consiglio affinché adottino, sulla base dell'articolo 6 del trattato UE, una decisione quadro sulle norme minime di protezione dei diritti dei detenuti, conformemente a quanto raccomandato dal Consiglio d'Europa nella sua succitata raccomandazione R (2006)2 ed invita il Consiglio a diffondere e promuovere l'applicazione delle regole penitenziarie del Consiglio d'Europa ai fini di una maggiore armonizzazione delle condizioni di detenzione in Europa, in particolare per quanto attiene al rispetto dei bisogni specifici delle donne, nonché la chiara affermazione dei diritti e degli obblighi dei detenuti e delle detenute;

3. invita la Commissione a includere nella sua relazione annuale sui diritti dell'uomo una valutazione del rispetto dei diritti fondamentali dei detenuti e delle detenute nonché delle condizioni speciali di detenzione previste per le donne;
4. esorta gli Stati membri e i paesi candidati all'adesione a ratificare il protocollo opzionale alla CPT che stabilisce un sistema di controllo indipendente dei luoghi di detenzione, e invita il Consiglio e la Commissione a promuovere la ratifica di tale convenzione e del suo protocollo nell'ambito della politica estera dell'Unione europea;
5. ricorda che la conformità della gestione dei centri di detenzione con le norme giuridiche nazionali e internazionali dovrebbe essere stabilita mediante ispezioni regolari da parte delle autorità competenti;
6. invita gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per garantire l'ordine negli istituti penitenziari nonché la sicurezza del personale e di tutti i detenuti, mettendo fine alle situazioni di violenza e di abuso cui sono particolarmente esposte le donne e le persone appartenenti a minoranze etniche o sociali;
7. ricorda la "specificità" delle prigioni femminili ed insiste sull'introduzione di strutture di sicurezza e di reinserimento concepite per le donne;
8. invita gli Stati membri a integrare la dimensione della parità tra uomini e donne nella rispettiva politica penitenziaria e nei rispettivi centri di detenzione nonché a tenere maggiormente presenti le specificità femminili e il passato spesso traumatizzante delle donne detenute, soprattutto attraverso la sensibilizzazione e la formazione appropriata del personale medico e carcerario e la rieducazione delle donne ai valori fondamentali:
 - a) integrando la dimensione di genere nella raccolta dei dati in tutti i settori in cui è possibile, al fine di evidenziare i problemi e i bisogni delle donne;
 - b) creando, in ciascuno Stato, una commissione d'inchiesta e sistemi di mediazione permanente per una sorveglianza effettiva delle condizioni di detenzione, al fine di individuare e correggere i fattori di discriminazione che continuano a colpire le donne nel sistema carcerario;
 - c) sollevando la questione dei bisogni delle donne detenute nel quadro dei dibattiti locali, regionali e nazionali, al fine di incoraggiare l'adozione di misure positive relative alle risorse sociali, alle condizioni di alloggio, alla formazione, ecc.;
9. invita gli Stati membri a garantire un accesso uguale e non discriminatorio per le donne alle cure mediche di qualsiasi tipo, che devono essere di qualità equivalente a quelle dispensate al resto della popolazione, per prevenire e trattare efficacemente le malattie specificamente femminili¹;
10. ricorda la necessità di adottare misure a favore di una migliore presa in considerazione delle specifiche esigenze delle donne detenute in materia d'igiene in relazione alle infrastrutture penitenziarie e alle dotazioni igieniche necessarie;

¹ Raccomandazione R (2006)2 precisata.

11. invita gli Stati membri ad adottare una politica penitenziaria della salute di natura globale che identifichi e curi sin dall'incarcerazione le turbe fisiche e mentali, nonché a fornire assistenza medica e psicologica a tutti i detenuti, uomini e donne, che soffrono di dipendenze, rispettando nel contempo le specificità femminili;
12. invita gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie al fine di fornire un sostegno psicologico a tutte le donne detenute, in particolare a quelle che allevano da sole i propri figli e alle minorenni delinquenti, con l'obiettivo di accordare loro una migliore protezione e di migliorare le loro relazioni familiari e sociali e, pertanto, le loro possibilità di reinserimento; raccomanda di formare e sensibilizzare il personale penitenziario alla particolare vulnerabilità di queste detenute;
13. raccomanda che la detenzione delle donne incinte e delle madri che accudiscono figli in tenera età sia prevista solo in ultima istanza e che, in questo caso estremo, queste ultime possano ottenere una cella più spaziosa, possibilmente individuale, e si vedano accordata particolare attenzione soprattutto per quanto riguarda l'alimentazione e l'igiene; considera inoltre che le donne incinte debbano poter beneficiare di controlli prenatali e postnatali di qualità nonché di corsi di educazione parentale di qualità equivalente a quelli offerti fuori dall'ambiente penitenziario;
14. sottolinea che nei casi in cui il parto in prigione si è svolto normalmente il bambino è generalmente sottratto alla madre entro le 24/72 ore successive alla nascita, ed invita la Commissione e gli Stati membri a prevedere altre soluzioni;
15. sottolinea la necessità che il sistema giudiziario vigili sul rispetto dei diritti del bambino in sede di esame delle questioni connesse alla detenzione della madre;

Mantenimento di legami familiari e relazioni sociali

16. raccomanda che pene sostitutive della detenzione siano comminate in misura maggiore, come le alternative sociali, segnatamente per le madri, allorché la sanzione prevista e il rischio per la sicurezza pubblica risultano scarsi, nella misura in cui la loro detenzione può determinare gravi perturbazioni nella vita familiare, soprattutto quando esse sono a capo di famiglie monoparentali o hanno figli in tenera età o si trovano a carico persone non autosufficienti o disabili; ricorda che le autorità giudiziarie dovrebbero tener conto di tali elementi nella scelta della pena, in particolare per tutelare l'interesse superiore del bambino del genitore perseguito; raccomanda altresì di prevedere la possibilità di far beneficiare i detenuti uomini con a carico figli minori o che assolvono ad altre responsabilità familiari, di misure analoghe a quelle previste per le madri;
17. sottolinea che le ripercussioni dell'isolamento e del disagio sulla salute delle detenute incinte possono avere conseguenze nefaste o pericolose per il bambino, e delle quali occorre tener conto molto seriamente al momento di decidere in merito alla detenzione;
18. insiste altresì sulla necessità che l'amministrazione giudiziaria si informi circa l'esistenza di bambini prima di decidere in merito ad una detenzione preventiva, o al momento della condanna, e che si accerti che siano state prese misure per salvaguardare l'integrità dei loro diritti;

19. invita gli Stati membri ad aumentare il numero dei centri di detenzione femminili e a ripartirli meglio sul loro territorio in modo da facilitare il mantenimento dei legami familiari e di amicizia delle donne detenute, nonché a dar loro la possibilità di partecipare a cerimonie religiose;
20. raccomanda agli Stati membri di incoraggiare le istituzioni penitenziarie ad adottare norme elastiche per quanto concerne le modalità, la frequenza, la durata e gli orari delle visite che dovrebbero essere permesse ai membri della famiglia, agli amici e a terzi;
21. invita gli Stati membri a facilitare il ravvicinamento familiare e in particolare le relazioni dei genitori incarcerati con i loro figli, a meno che ciò sia in contrasto con l'interesse del bambino, predisponendo strutture di accoglienza la cui atmosfera sia diversa da quella dell'universo carcerario e permettano attività comuni e un contatto affettivo adeguato;
22. esorta gli Stati membri a conformarsi ai rispettivi obblighi internazionali¹ assicurando la parità dei diritti e di trattamento dei figli che vivono con il genitore detenuto, nonché a creare condizioni di vita adatte alle loro esigenze in unità totalmente indipendenti e quanto più lontane dall'ambiente carcerario ordinario, permettendo loro di inserirsi nei sistemi di custodia o negli istituti scolastici tradizionali e prevedendo un regime ampio e flessibile di uscite in compagnia di membri della famiglia o del personale di associazioni per la protezione dell'infanzia, suscettibili di favorirne il corretto sviluppo fisico, mentale, morale e sociale, e prevedendo infrastrutture adeguate nonché personale qualificato, capace di assistere le madri detenute nelle loro responsabilità educative e di assistenza; raccomanda altresì, nel caso di figli minori in prigione, di facilitare l'esercizio dell'autorità parentale all'altro genitore interessato;
23. constata con rammarico che un gran numero di donne detenute sono madri nubili e che perdono il contatto con i loro figli, talvolta in via definitiva; chiede alla Commissione e agli Stati membri di definire e di porre in essere politiche alternative al fine di evitare la separazione totale;
24. invita con fermezza gli Stati membri a fornire a tutti i detenuti un aiuto giuridico gratuito incentrato sulle questioni penitenziarie e, nel caso delle donne detenute, specializzato in diritto della famiglia, onde poter rispondere alle questioni relative all'accoglienza, all'adozione, alla separazione, alle violenze connesse al genere, ecc.;
25. raccomanda che siano lanciate campagne d'informazione e di orientamento in merito ai servizi sociali forniti dalla comunità e le procedure di aggiornamento dei documenti amministrativi relativi alla loro situazione personale, familiare e sociale, affinché le donne detenute possano esercitare pienamente i loro diritti di cittadine;
26. invita gli Stati membri a porre in essere misure di accompagnamento psicosociale al fine di preparare al meglio la separazione fra il bambino e la madre detenuta e ridurre l'impatto negativo;

Reinserimento sociale e professionale

¹ Raccomandazione R (2006)2 precisata.

27. raccomanda agli Stati membri di adottare le misure necessarie per offrire a tutti i detenuti, uomini e donne, possibilità di impiego che permettano lo sviluppo personale, adeguatamente retribuite e diversificate, evitando qualsiasi segregazione basata sul genere e qualsiasi altra forma di discriminazione, nonché di creare a tal fine partenariati con imprese;
28. invita gli Stati membri a investire maggiori risorse, tra l'altro utilizzando gli strumenti finanziari comunitari relativi all'occupazione e all'inserimento sociale, come il Fondo sociale europeo e PROGRESS, per sviluppare in ambiente carcerario programmi di alfabetizzazione, di istruzione durante l'intero arco della vita e di formazione professionale adeguati alle esigenze del mercato del lavoro e che possano dar luogo all'ottenimento di un diploma;
29. sottolinea che tali programmi dovrebbero comprendere corsi di lingue, compreso l'apprendimento della lingua nazionale (o almeno di una delle lingue nazionali) per i detenuti stranieri, uomini e donne, di informatica, nonché di comportamento sociale e professionale;
30. sottolinea il ruolo fondamentale delle organizzazioni non governative in materia di reinserimento sociale e professionale dei detenuti, in particolare delle donne, ed invita pertanto gli Stati membri ad incoraggiare lo sviluppo delle attività di tali organizzazioni nell'ambiente carcerario, segnatamente mediante un aumento delle risorse a loro destinate, un'agevolazione delle condizioni di accesso dei loro membri agli istituti penitenziari ed una maggiore sensibilizzazione del personale penitenziario alla necessità di una buona collaborazione con tali operatori;
31. ritiene che, salvo in caso di rischi importanti per la sicurezza pubblica e di gravi pene, una maggiore utilizzazione dei regimi di semilibertà, che consenta ai detenuti, uomini e donne, di lavorare o di seguire una formazione professionale all'esterno dell'ambiente carcerario, potrebbe facilitarne il reinserimento sociale e professionale;
32. sottolinea che le condizioni di lavoro dei detenuti e delle detenute, e particolarmente quelle delle donne incinte o puerpere, devono essere conformi alla legislazione nazionale e comunitaria ed essere controllate regolarmente dalle autorità competenti;
33. sottolinea la necessità di favorire la partecipazione dei detenuti, uomini e donne, ad iniziative d'impegno professionale e di reinserimento sociale, segnatamente mediante un bilancio della loro situazione personale e prevedendo una valutazione annuale di tale partecipazione;
34. considera prioritario l'avvio, in ciascun centro di detenzione, di programmi di accompagnamento e di sostegno individuale, accessibili a tutti i detenuti, uomini e donne, su base volontaria, per la definizione, la realizzazione e il completamento dei loro progetti di sviluppo personale e d'inserimento sociale, destinati a proseguire anche dopo la loro uscita dal carcere;
35. ricorda la necessità di attuare, durante e dopo il periodo della detenzione, misure di aiuto sociale volte a preparare e ad assistere la persona detenuta nei suoi tentativi di reinserimento, in particolare nella ricerca di un alloggio e di un'occupazione, onde evitare

situazioni di esclusione sociale e di recidiva;

36. sottolinea l'importanza di mantenere e promuovere i contatti tra i detenuti, uomini e donne, e il mondo esterno, in particolare mediante l'accesso alla stampa scritta e ai mezzi di informazione, nonché la comunicazione con gli organismi di assistenza sociale, le ONG e le associazioni culturali, artistiche o di altro tipo riconosciute dalle autorità penitenziarie;
37. ricorda che l'accesso regolare di tutti i detenuti ad attività sportive e ricreative nonché a possibilità di educazione artistica o culturale è fondamentale per salvaguardare il loro equilibrio psicologico e favorisce le loro opportunità di reinserimento sociale;
38. invita la Commissione ad accordare un'attenzione particolare alla popolazione carceraria nel quadro del suo programma di azione e di lotta contro l'esclusione sociale;
39. raccomanda agli Stati membri di accordare un'attenzione specifica ai detenuti e alle detenute stranieri, in particolare per quanto riguarda le differenze linguistiche e culturali, di facilitare il mantenimento dei contatti con i loro familiari e di permettere loro di mettersi in contatto con i consolati e di accedere alle risorse e ai programmi penitenziari nonché ad informazioni a loro facilmente comprensibili; raccomanda altresì di tenere conto della specificità della situazione delle donne straniere nella programmazione delle attività penitenziarie, di formare gli agenti a lavorare in un quadro multiculturale sia all'interno degli istituti penitenziari che all'esterno e di istituire servizi di mediazione all'interno e all'esterno degli istituti penitenziari;
40. invita gli Stati membri, nel quadro dei programmi di agevolazione del reinserimento sociale e professionale, ad adottare tutte le misure necessarie al fine di recepire nelle loro legislazioni nazionali le norme volte a favorire le assunzioni degli ex detenuti, in particolare delle madri che allevano da sole i propri figli e delle minorenni delinquenti, per quanto riguarda il settore professionale sia pubblico che privato;
41. incoraggia gli Stati membri a scambiarsi informazioni e buone pratiche sulle condizioni di detenzione, in particolare femminile, nonché sotto il profilo dell'efficacia delle misure di formazione professionale e di reinserimento sociale; ritiene importante, in tale contesto, di incoraggiare e finanziare la partecipazione delle autorità e degli operatori direttamente interessati allo studio di programmi innovativi e di buona pratica, nonché ai congressi e ai dibattiti nazionali ed internazionali, quale fattore di motivazione ed elemento generatore di energie positive;
42. invita la Commissione, in coordinamento con gli Stati membri, a incoraggiare ricerche sull'ambiente carcerario focalizzate sulla dimensione di genere e a finanziare studi sulle cause della criminalità nonché sull'efficacia dei sistemi penali onde permettere di migliorare le opportunità di partecipazione dei detenuti, uomini e donne, alla vita sociale, familiare e professionale;
43. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione, nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri, dei paesi aderenti e dei paesi candidati all'adesione.

MOTIVAZIONE

Le donne in Europa costituiscono in media il 4,5-5% circa della popolazione carceraria complessiva (dal 2,9% in Polonia al 7,8% in Spagna).

Le carceri sono orientate alle esigenze dei detenuti uomini e tendono a ignorare i problemi specifici delle donne, che costituiscono una piccola percentuale, seppure in crescita, della popolazione carceraria. Gli ambiti che generano maggiori preoccupazioni sono le cure sanitarie, la condizione delle detenute con figli e il reinserimento professionale e sociale.

La struttura della popolazione carceraria rivela che le donne in carcere hanno un'incidenza più elevata di abuso di sostanze stupefacenti e numerose detenute hanno alle spalle una lunga storia di abusi psicologici, fisici o sessuali. Si dovrebbe rivolgere un'attenzione specifica alle cure sanitarie delle donne e alle loro esigenze igieniche; in particolare, le detenute in gravidanza hanno bisogno di risorse specializzate e di attenzioni particolari per quanto attiene alla dieta, all'abbigliamento, ai medicinali e alle cure mediche.

Oltre metà delle detenute delle carceri europee è composta da madri con almeno un figlio e tale percentuale è particolarmente elevata in Spagna e in Grecia. I bambini che restano con le madri in carcere necessitano di protezione e di cure adeguate e non dovrebbero subire alcuna forma di discriminazione. La carcerazione delle donne può avere ripercussioni particolarmente gravi nei casi in cui siano le uniche a prendersi cura dei figli.

Un problema aggiuntivo è dato dalla preservazione dei vincoli familiari. Dato che le prigioni femminili sono meno numerose, le detenute possono trovarsi a grande distanza dalle loro case e dalle loro comunità, con conseguente limitazione delle possibilità di visita.

Le donne in prigione, inoltre, potrebbero essere discriminate nell'accesso alle strutture di lavoro, di istruzione e di formazione, che sono spesso insufficienti, orientate al genere e raramente adatte alle esigenze del mercato del lavoro.

Considerato il fatto che il numero di detenute in molti paesi europei è in crescita, talvolta più rapidamente di quanto avviene nella popolazione carceraria maschile (per esempio in Inghilterra e nel Galles, tra il 1992 e il 2002, la popolazione carceraria maschile è aumentata del 50%, mentre quella femminile è salita del 173%¹), è diventato essenziale prendere provvedimenti che vadano incontro alle esigenze delle donne in carcere.

L'assistenza sanitaria in carcere

Quasi tutti gli studi che analizzano le condizioni di vita della popolazione carceraria pongono l'accento sui problemi legati all'assistenza sanitaria negli istituti penitenziari. Secondo gli standard e le convenzioni internazionali ed europei, tutti i detenuti, donne e uomini, dovrebbero avere pari accesso ai servizi sanitari, i quali dovrebbero essere della stessa qualità di quelli forniti alla popolazione nel suo complesso.

Benché sotto certi aspetti le donne e gli uomini in carcere abbiano gli stessi problemi di

¹ "Women and the criminal justice system", Fawcett Society, 2004

salute, esiste una differenza significativa per quanto attiene alla natura, all'intensità e alla complessità dei problemi nei due gruppi. In sistemi carcerari pensati principalmente per gli uomini, le esigenze sanitarie delle donne non sono affrontate in maniera adeguata dalla politica, dai programmi, dalle procedure e dal personale degli istituti di pena. Le donne hanno esigenze aggiuntive e diverse, che attengono non soltanto all'igiene, alla maternità e alla salute ginecologica, ma anche alla salute psicologica, in particolare per la maggiore incidenza di abusi passati o recenti di natura fisica, emotiva o sessuale.

È quindi importante sottolineare la necessità di fornire programmi sanitari e condizioni igieniche adatti alle esigenze specifiche delle detenute e di assicurare una formazione idonea al personale medico delle carceri. Inoltre, occorre attuare un approccio integrato per la tossicodipendenza o per altri problemi sanitari.

A. Tossicodipendenza

La popolazione carceraria si può considerare un gruppo ad alto rischio in termini di abuso di sostanze stupefacenti: i tossicodipendenti sono presenti in gran numero in carcere e una percentuale rilevante delle detenute è stata condannata per reati legati alla droga (la maggior parte per possesso di sostanze stupefacenti); emerge quindi che gli stupefacenti sono un problema significativo e sempre più evidente nella vita delle donne che commettono reati¹.

Tuttavia, secondo uno studio recente, solo pochi paesi europei hanno sviluppato programmi per il trattamento della tossicodipendente dei detenuti².

Nella relazione annuale del 2006³, l'OEDT (Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze) conclude "Si accetta ormai che la comprensione delle differenze di genere nei comportamenti legati alla droga costituisca un elemento essenziale per sviluppare risposte efficaci" e che "la parità di accesso ai servizi e la sensibilità nei confronti dei problemi specifici di genere all'interno dei servizi sono due tematiche chiave per sviluppare cure di qualità elevata in questo settore". Sulla base delle informazioni disponibili nel 2006, le relazioni nazionali mostrano che solo quattro paesi (Francia, Portogallo, Slovacchia e Svezia) dispongono di progetti specifici orientati al genere per le detenute tossicodipendenti.

B. Salute mentale

L'istituzione carceraria nella sua forma attuale non costituisce soltanto una soluzione insufficiente per gestire i soggetti affetti da malattie mentali acute e croniche, ma la natura isolante e privativa della carcerazione può contribuire allo sviluppo di malattie mentali. Benché il personale carcerario mantenga l'ordine e la sicurezza, gli istituti di pena sono ancora ambienti ostili, che possono produrre effetti negativi su soggetti che in precedenza abbiano subito violenze e abusi. Pertanto, l'adozione di una politica sanitaria integrata che si occupi di

¹ Corso di formazione per le prigioni femminili – aspetti sanitari, Claudia Kestermann, in "International Study on Women's Imprisonment - Current situation, demand analysis and "best practice", http://www.uni-greifswald.de/~ls3/Dokumente/Reader_womeninprison.pdf.

² "Problematic drug users in prison", MacDonald M, presentazione a "Criminal Justice and Drugs, Reducing Drug Use – Combating Crime, Lessons from Other Countries on Dealing with Drug Related Offences", luglio 2005: <http://www.uce.ac.uk/crq/presentations/2>

³ Ibid. Problematica speciale 2. <http://issues06.emcdda.europa.eu/en/page013-en.html>

problemi sia mentali, sia fisici, oltre a fornire un sostegno psicologico ai prigionieri affetti da malattie mentali, ha un'importanza fondamentale.

C. Gravidanza

La Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite, nelle osservazioni relative al Patto internazionale sui diritti civili e politici sottolinea che: "Le donne incinte private della libertà dovrebbero sempre ricevere un trattamento umano e il rispetto per la loro dignità intrinseca, in particolare durante la nascita e mentre si prendono cura dei neonati; gli Stati parti dovrebbero istituire strutture idonee ad assicurare questo aspetto e le cure sanitarie per madri e figli"¹.

Le donne incinte che si trovano in carcere devono poter ricevere cure mediche adeguate prima e dopo il parto, ma la loro condizione potrebbe non essere considerata prioritaria da un punto di vista medico da un personale carcerario con scarse risorse e orientato principalmente alla sicurezza. Le norme delle Nazioni Unite sullo standard minimo per il trattamento dei prigionieri, articolo 23, paragrafo (1) raccomandano che "negli istituti femminili vi siano strutture speciali per tutte le cure e i trattamenti precedenti e successivi al parto"². Inoltre sussistono esigenze in ordine al regime dietetico, esistenze mediche speciali e regimi di esercizio fisico particolari, che non sono tenuti sufficientemente in considerazione nell'ambiente carcerario.

Madri in carcere

La carcerazione di una madre può turbare gravemente la vita familiare. La separazione è dannosa per le madri e i figli, i quali diventano vittime innocenti della decisione a cui è soggetta la loro madre.

L'età media della maggior parte delle detenute in Europa è compresa tra 20 e 40 anni e pertanto è probabile che si tratti di donne che sono, o diventeranno madri. Quando le detenute sono già madri all'epoca dell'arresto, sono spesso le uniche a prendersi cura dei loro figli. Secondo Rachel Taylor, nel Regno Unito nel 2002:

- il 66% delle detenute è composto da madri;
- il 55% ha almeno un figlio minore di 16 anni. Oltre 1/3 delle madri ha uno o più figli di età inferiore ai 5 anni;
- il 34% delle madri è composto da donne sole single prima della carcerazione e la percentuale sale al 43% per chi si aspetta di essere un genitore solo al momento del rilascio".

A. Madri

La preoccupazione per i figli viene menzionata dalle donne in carcere come una delle cause principali di depressione e ansia, che conduce all'autolesionismo. Lo studio condotto per conto della Commissione europea³ conferma che "le perdite e le rotture dovute alla

¹Commento generale n. 28: Parità di diritti tra donne e uomini (articolo 3), 29/03/2000

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/13b02776122d4838802568b900360e80?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/13b02776122d4838802568b900360e80?Opendocument)

² Insieme di regole minime delle Nazioni Unite, adottato dal primo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei delinquenti, svoltosi a Ginevra nel 1955, e approvato dal Consiglio economico e sociale con le risoluzioni 663 C (XXIV) del 31 luglio 1957 e 2076 (LXII) del 13 maggio 1977 <http://www.ohchr.org/french/law/detenus.htm>

³ "Women, Integration and Prison: an Analysis of the Processes of the Socio-Labour Integration of Women

separazione dai [...] figli emergono specificamente da tutte le relazioni dei paesi quale fonte primaria di sofferenza in prigione per le detenute".

I detenuti che hanno fallito come cittadini possono riuscire come genitori e il successo come genitori li può aiutare a diventare cittadini migliori. Secondo gli studi condotti, buoni legami familiari sono importanti all'epoca del rilascio, in particolare perché un ambiente familiare stabile dove fare ritorno costituisce un importante disincentivo alla recidiva¹.

B. Bambini

Vari studi hanno messo in evidenza le difficoltà di operare generalizzazioni in merito all'impatto della separazione dei figli dai genitori in seguito alla carcerazione². La misura in cui un figlio subirà gli effetti della carcerazione dei genitori dipende da numerose variabili: l'età in cui avviene la separazione genitore-figlio, il tempo della separazione, la familiarità del bambino con la persona che se ne prende cura e il grado di stigmatizzazione che la comunità del bambino attribuisce alla carcerazione³. Tenere un bambino con la madre solleva problemi complessi, che riguardano le strutture in grado di assicurare ai bambini uno sviluppo adeguato: fisico, mentale ed emotivo, compresa l'interazione con persone esterne (in particolare altri bambini).

Il Consiglio d'Europa raccomanda, in una relazione pubblicata nel 2000, lo sviluppo di unità di piccole dimensioni chiuse o semi chiuse con il sostegno dei servizi sociali, per il numero ridotto di madri che effettivamente richiedano tale custodia, in cui i bambini possano essere accuditi in un ambiente a misura di bambino e dove l'interesse del minore sia preminente, pur non trascurando la necessaria sicurezza pubblica⁴.

Anche nei casi in cui siano previste, tali unità speciali per madri e figli sono spesso presenti in numero molto limitato. Si tratta di unità costose da finanziare e perciò l'offerta è inferiore alla domanda.

C. Visita dei figli in carcere

Le visite sono essenziali per mantenere rapporti familiari solidi con i detenuti e tale opportunità andrebbe offerta non appena possibile. Uno studio in Francia ha evidenziato che un detenuto che non abbia contatti con il figlio nei primi sei mesi di detenzione, in seguito non ha più contatti con il bambino⁵.

La preservazione dei vincoli familiari svolge un ruolo importante nella prevenzione della recidiva e nella reintegrazione sociale dei detenuti. Tuttavia, un certo numero di fattori, come condizioni di visita non flessibili e ambienti di visita poco accoglienti, possono perturbare i

Prisoners in Europe", progetto MIP, coordinato da SURT, Associació de dones per la Reinserció Laboral (gennaio 2005). http://mip.surt.org/en/final_results.html

¹ Studio di Oliver Robertson citato in precedenza.

² Studio di Oliver Robertson, *ibid.*, pag.11

³ "Forgotten Families - the impacts of imprisonment" in Family Matters, Ann Cunningham, 2001, pagg. 36-37.

⁴ <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc00/EDOC8762.htm>

⁵ Relais Enfants-Parents (1999) Maintien des liens en détention, citata in Liz Ayre et al., Children of imprisoned Parents: European Perspectives of Good Practices, Elizabeth Ayre e altri, 2006, pag. 48

rapporti familiari e il contatto con i figli. La sfida è creare un ambiente che trovi il giusto equilibrio tra le esigenze di sicurezza e i buoni contatti familiari (condizioni di visita flessibili, sala visite che consenta una certa libertà di movimento e privacy alla famiglia, ambiente accogliente per i bambini, ecc.).

Preparare il futuro: reinserimento sociale e professionale

Le carceri devono svolgere due compiti essenziali e complementari:

- proteggere la popolazione da soggetti che hanno comportamenti pericolosi o quanto meno punibili; e
- reintegrare i detenuti nella società, al momento del loro rilascio.

A. Istruzione, formazione e occupazione

Le statistiche sulle detenute suggeriscono uno scarso livello di istruzione e una carenza di competenze professionali. Nel Regno Unito, per esempio, "il 47% non possiede titoli di studio. Mentre nella popolazione generale, la percentuale di espulsi da scuola è del 2%, il 33% delle detenute è stato espulso da scuola"¹. Se il tempo trascorso in carcere deve essere utilizzato per preparare i detenuti a una vita più stabile dopo il loro rilascio, l'istruzione dovrebbe essere uno strumento importante a tale scopo.

In ragione delle risorse limitate (di personale e finanziarie) le carceri in Europa non sono in grado di colmare tutte le carenze educative e di competenze, ma dovrebbero quanto meno offrire a tutti i detenuti la possibilità di acquisire le competenze educative di base necessarie al loro futuro reinserimento sociale.

In molte carceri europee, si osserva una frattura tra la formazione professionale per le donne e le richieste del mercato del lavoro. La maggior parte delle prigioni offre una formazione professionale femminilizzata, che si limita allo sviluppo delle capacità e delle abilità tradizionalmente attribuite alle donne nell'ambito del ruolo culturale e sociale femminile (sarte, parrucchiere, addette alle pulizie, tessili, ricamo, ecc.). Queste attività scarsamente retribuite non ricevono un riscontro molto positivo sul mercato del lavoro e quindi possono favorire la perpetrazione delle disuguaglianze sociali, oltre a minare l'integrazione sociale e professionale.

Le autorità carcerarie dovrebbero essere incoraggiate a fornire programmi di formazione professionale di qualità elevata, che siano adatti alle esigenze del mercato del lavoro, oltre a opportunità di lavoro diversificate, libere dagli stereotipi di genere. La collaborazione degli istituti carcerari con le aziende esterne per trovare lavoro ai detenuti andrebbe anch'essa promossa nell'ambito del loro processo di riabilitazione.

B. Inclusione sociale

Quando escono dal carcere, molte detenute devono affrontare una vasta gamma di problemi

¹ Cfr. http://www.quaker.org/qcea/prison/Country%20Reports/UK_England%20and%20Wales_%20Report%20-%20Final.pdf

essenziali quali trovare alloggio, disporre di reddito regolare, sanare i rapporti con i figli e provvedere a loro oppure ad altri membri della famiglia che dipendono da loro.

Un'inclusione sociale riuscita delle detenute deve essere preparata durante e dopo la carcerazione con la collaborazione dei servizi sociali e di altre organizzazioni competenti, al fine di garantire una transizione agevole dalla prigione alla libertà. Occorre prestare un'attenzione particolare alla preparazione psicologica (elaborazione del reato, gestione dei traumi e delle dipendenze attraverso un sostegno psicologico e un trattamento idonei) e alla predisposizione del sostegno sociale per il rilascio (definizione di progetti positivi, ecc.)

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	28.1.2008
Esito della votazione finale	+: 27 -: 0 0: 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Edit Bauer, Hiltrud Breyer, Edite Estrela, Věra Flasarová, Lissy Gröner, Livia Járóka, Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, Esther De Lange, Pia Elda Locatelli, Astrid Lulling, Siiri Oviir, Doris Pack, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Zita Pleštinská, Teresa Riera Madurell, Eva-Britt Svensson, Anne Van Lancker, Anna Záborská
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Corina Crețu, Anna Hedh, Elisabeth Jeggle, Christa Kläß, Marusya Ivanova Lyubcheva
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale	Petru Filip, Eva Lichtenberger, José Ribeiro e Castro, María Sornosa Martínez