

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 390

## PROPOSTA DI LEGGE

### d’iniziativa del deputato MUGNAI

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività di affidamento di minori a comunità e istituti

*Presentata il 26 marzo 2018*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la presente proposta di legge si intende istituire una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività di affidamento di minori a comunità, centri e istituti che collaborano con le competenti autorità locali. L’iniziativa prende le mosse, in particolare, dai fatti accaduti presso la struttura di accoglienza « Il Forteto » di Vicchio, comune in provincia di Firenze, e viene proposta al Parlamento, anche alla luce di quanto riportato dalla commissione regionale di inchiesta istituita in Toscana, per ben due legislature consecutive, sui medesimi fatti, allo scopo di avviare un’indagine su tutto il territorio nazionale e sulla base dei suoi risultati colmare le lacune e sanare le incongruenze, anche legislative, esistenti in questa delicata materia.

L’obiettivo politico che dovrà perseguire la Commissione è in particolare quello di fornire, attraverso un accurato lavoro di inchiesta, una serie di indicazioni utili per

rendere più efficienti le attività di affidamento di minori sul territorio nazionale, partendo dalle criticità che sono emerse dalla vicenda del Forteto. Secondo quanto si è accertato in relazione alle orribili vicende avvenute al Forteto, nonché sulla base delle dichiarazioni dei soggetti affidatari e dei servizi stessi, le maggiori problematiche si riscontrano infatti nell’individuazione netta dei ruoli e delle competenze per quanto attiene agli affidamenti giudiziari. Se infatti appare scontato porre la competenza del tribunale per i minorenni in posizione sovraordinata rispetto alle attività svolte sia dai servizi sociali sia dai servizi sanitari, dalla vicenda del Forteto è emerso un radicato conformismo culturale e amministrativo che è stato determinante affinché le violenze e gli abusi sui minori si protraessero per oltre trent’anni. La sentenza della Cassazione, dello scorso dicembre 2017, invece ha confermato le condanne stabilite in appello, tanto che pos-

siamo affermare che l'asse del conformismo si sia ribaltato, rafforzando l'ipotesi che la verità processuale ha coinciso con la verità presentata dalle vittime degli abusi. Già altre sentenze affini, sempre sul Forteto, rimasero inascoltate. Non permetteremo che accada di nuovo.

Quello che si è verificato al Forteto è stato un vero e proprio cortocircuito istituzionale, un rapporto di collaborazione istituzionale sbilanciato e incancrenito. La legge 4 maggio 1983, n. 184, è chiara nell'individuare chi debba disporre l'affidamento del minore: ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 4, è il servizio sociale del luogo in cui il minore risiede che dispone l'affidamento consensualmente con i genitori; laddove non sia possibile pervenire a questo accordo, il servizio segnala il caso al pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni così da ottenere quanto prima il provvedimento da parte del giudice. Quindi, il tribunale non opera la scelta delle famiglie e non ha in carico i processi di verifica. Al Forteto ci sono ancora dei minori collocati in affidamento e questo anche dopo il secondo arresto, eseguito il 20 dicembre 2011, di Rodolfo Fiesoli detto il profeta, 76 anni di età, fondatore della cooperativa agricola « Il Forteto » di Vicchio del Mugello e capo carismatico di quella realtà. I reati ipotizzati sono maltrattamenti e violenza sessuale anche ai danni di un minore. Fiesoli è stato arrestato dall'autorità giudiziaria l'anti vigilia di Natale del 2017 con la condanna di scontare oltre 14 anni di reclusione per violenze sessuali, ma lo scorso 1° febbraio 2018, la corte di appello – collegio della prima sezione penale – ha stabilito che l'eseguibilità della pena vale soltanto per un capo di imputazione (violenza sessuale su un solo ospite) ed è pari a un periodo di 6 anni e 2 mesi, da ridurre ulteriormente a 5 anni, 8 mesi e 17 giorni per lo « sconto » dovuto all'esecuzione di misure precedenti (domiciliari), il cosiddetto pre-sofferto.

Guardando indietro, si apprende che Rodolfo Fiesoli e Luigi Goffredi, altro *leader* storico nonché fondatore del Forteto, hanno già subito nel 1985 una sentenza di condanna per vari capi d'imputazione tra

cui corruzione di minorenne, sottrazione consensuale di minorenne e usurpazione di titolo, quest'ultimo reato poi amnistiato. Da quella data gli affidamenti sono incredibilmente proseguiti: circa sessanta sono i minori collocati presso persone all'interno della comunità dalla data di quella sentenza ad oggi. Alcuni, come detto, si trovano ancora adesso all'interno della struttura.

La stessa commissione di inchiesta regionale si è chiesta: perché la normativa regionale non è stata in grado di scongiurare sviamenti o errori procedurali? Che cosa non ha funzionato? Ci sono meccanismi da rivedere? È possibile attivare maggiori tutele verso i minori dati in affidamento alle comunità o a coppie inserite in quel tipo di contesti? Da questi fatti e dall'esigenza di rispondere a queste domande nasce l'iniziativa di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'affidamento dei minori, non solo perché ciò che è accaduto al Forteto non accada mai più, ma anche e soprattutto per accertare – si auspica – che in tutto il territorio nazionale non esistano simili fenomeni di tale entità.

Per tale motivo, alla Commissione è affidato il compito di acquisire informazioni ed elementi di conoscenza su tutti gli aspetti, senza sovrapporsi all'attività giudiziaria, di esaminare e di valutare gli indirizzi regionali in materia di affidamento, comprese le indicazioni organizzative e operative, con particolare riferimento a specifici fattori.

Inoltre, alla luce di quanto è accaduto al Forteto e di quanto potrebbe essere accaduto altrove o potrebbe nuovamente verificarsi anche sotto altre forme di violenza e di abuso, si è previsto che la Commissione, per le regioni in cui ravvisi carenze nell'applicazione della normativa nazionale, solleciti la regione a predisporre e trasmettere un rapporto sulle condizioni necessarie per l'idoneo sviluppo del percorso di affidamento, recante le misure che la regione intende assumere immediatamente per ovviare alle mancanze riscontrate.

È altresì necessario l'apporto collaborativo di tutti i servizi e degli operatori il cui intervento può essere richiesto in relazione alle esigenze del minore e della famiglia: in molte regioni non esiste o è carente un piano di verifica del progetto di affidamento in tempi programmati in modo da apportare correzioni al percorso definito e corrispondere all'obbligo di tenere costantemente informati, rispettivamente, il giudice tutelare o il tribunale per i minorenni nonché di presentare la relazione semestrale sull'andamento del programma assistenziale. Per questo ultimo punto è necessario vigilare per rendere più semplici le verifiche sull'andamento degli affidamenti, se necessario aumentando la collaborazione tra i vari servizi sociali: molte volte il fatto che i responsabili dell'affidamento siano i servizi del luogo di provenienza del minore, nei casi in cui il minore sia affidato a famiglie o strutture distanti, indebolisce il controllo. Bisogna rendere più agevole tale controllo coinvolgendo i servizi del territorio dove si trova il minore, ma è indispensabile che questi servizi si assumano la responsabilità diretta di ciò che fanno anche se per conto dei servizi di altri territori.

La Commissione avrà altresì il compito di valutare, in tutto il territorio nazionale, la situazione degli uffici regionali in merito, ad esempio, alla formazione degli operatori socio-sanitari preposti agli affidamenti e l'organizzazione di percorsi formativi e di aggiornamento, al fine di permettere una risposta sempre più specifica ed efficace ai bisogni espressi dalle famiglie e dai minori.

La Commissione ha, infine, il compito di studiare i ruoli e i compiti dei soggetti che decidono dell'affidamento (istituzioni e servizi). A tale fine la Commissione, ove occorra, può chiedere alle regioni elementi utili per studiare adeguati meccanismi che potenzino il controllo regionale sugli assistenti sociali dipendenti delle aziende sanitarie locali e operanti presso i comuni o loro enti consorziati nonché sui soggetti da questi individuati per il percorso dell'affidamento. Laddove emergano responsabilità e negligenze dei servizi sociali, la Commissione — salve le segnalazioni all'autorità giudiziaria dovute in caso di notizie di reato — può informarne la regione affinché siano applicati gli opportuni provvedimenti sanzionatori nei loro confronti e nei confronti dei dirigenti che non ne hanno controllato l'operato.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

*(Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta).*

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, per la durata della XVIII legislatura, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività di affidamento di minori a comunità e istituti, di seguito denominata « Commissione », con il compito di verificare l'osservanza dei principi di tutela e di promozione dei diritti dei minori e le modalità della loro applicazione da parte delle autorità e degli organi competenti.

2. La Commissione, alla fine dei propri lavori, presenta alle Camere una relazione sulle norme che regolamentano il sistema nazionale e regionale per l'affidamento di minori e sulle attività svolte dalle comunità e dagli istituti di affidamento. Nella relazione la Commissione esprime le proprie valutazioni circa la corrispondenza della legislazione statale e regionale vigente ai principi di tutela e di promozione dei diritti dei minori nonché alle disposizioni e agli indirizzi dell'Unione europea in materia, indicando le misure normative o amministrative ritenute necessarie per migliorare la funzionalità ed eventualmente riordinare le competenze degli organi e dei soggetti operanti in tale ambito.

3. La Commissione, nella relazione conclusiva di cui al comma 2, può altresì formulare proposte di misure di carattere normativo o amministrativo per la programmazione e l'attuazione di interventi di carattere ordinario e straordinario, aventi natura finanziaria, economica e sociale, destinati a garantire la piena tutela e promozione dei diritti dei minori affidati temporaneamente a comunità e istituti.

### ART. 2.

*(Composizione della Commissione).*

1. La Commissione è composta da cinque senatori e da cinque deputati, nominati

rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari e nel rispetto della proporzione tra i sessi.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da un vicepresidente e da un segretario, è eletto dalla Commissione a scrutinio segreto tra i suoi componenti. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti della Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

4. Per l'elezione, rispettivamente, del vicepresidente e del segretario, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 3.

5. Le disposizioni dei commi 3 e 4 si applicano anche per le elezioni suppletive.

6. La Commissione elegge al suo interno un coordinatore, scelto tra uno dei suoi componenti.

### ART. 3.

#### *(Compiti della Commissione).*

1. La Commissione, nell'ambito delle attività indicate all'articolo 1, esamina e valuta gli indirizzi applicati da ciascuna regione in materia di affidamento di minori, con particolare riguardo ai seguenti elementi:

a) prevenzione del fenomeno dell'allontanamento familiare;

b) promozione di forme alternative all'affidamento a comunità e istituti per

facilitare l'adozione dei provvedimenti di adottabilità;

c) revisione del sistema dei controlli da parte dei soggetti regionali preposti.

2. In particolare, l'attività della Commissione riguarda:

a) l'organizzazione dei servizi sul territorio: presenza o no di un coordinamento organizzativo, a livello di zona socio-sanitaria, tra i servizi sociali dei comuni e i servizi dell'azienda sanitaria locale per lo sviluppo di percorsi assistenziali integrati;

b) l'individuazione o no, da parte degli organi competenti a livello di zona socio-sanitaria, delle aree definite degli interventi minorili e delle procedure di nomina dei responsabili di coordinamento delle attività professionali;

c) l'adeguata promozione delle relazioni comunitarie e lo sviluppo della cooperazione per la formazione di una rete tra le istituzioni, le figure professionali e gli altri soggetti sociali che operano nel settore dell'assistenza dei minori e della solidarietà interfamiliare;

d) superamento della parcellizzazione degli interventi per l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia, attraverso la partecipazione degli operatori sociali, sanitari ed educativi, con la condivisione di obiettivi, responsabilità, interventi e risorse;

e) l'attribuzione della competenza per la presa in carico del minore in affidamento all'assistente sociale del comune territorialmente competente, con la responsabilità dell'organizzazione e della supervisione del progetto individuale e con l'impegno di facilitare l'apporto integrato delle altre competenze professionali necessarie per lo sviluppo del percorso socio-assistenziale;

f) la verifica del progetto di affidamento nei tempi programmati in modo da garantire costanti rapporti di informazione tra il giudice tutelare, il tribunale per i minorenni, gli operatori socio-sanitari delle aziende sanitarie locali e le regioni competenti;

g) le modalità di attribuzione di eventuali finanziamenti e riconoscimenti da parte delle istituzioni locali.

3. Qualora ravvisi gravi abusi o violazioni alla normativa o al rispetto della dignità e integrità dei minori affidati, ovvero carenze nell'applicazione della normativa nazionale sull'affidamento di minori in una o più regioni, la Commissione, sentiti, ove lo ritenga opportuno, gli organi giudiziari e di polizia territorialmente competenti e le associazioni locali interessate, può segnalare alla regione le eventuali criticità riscontrate relativamente all'impiego delle risorse umane ed economiche destinate a supporto dei servizi e chiedere ad essa di predisporre e di trasmettere un rapporto sulle condizioni necessarie per l'idoneo sviluppo del percorso di affidamento, recante le misure che la regione stessa intende assumere immediatamente per ovviare alle violazioni o mancanze riscontrate.

4. La Commissione raccoglie i dati statistici disaggregati relativi a qualsiasi forma di abuso o violazione dei diritti dei minori all'interno delle comunità e degli istituti di affidamento, al fine di analizzare l'esito delle denunce, la durata dei procedimenti penali eventualmente instaurati, la frequenza percentuale delle condanne nonché le cause e gli effetti di tali condotte e l'efficacia delle misure adottate per il contrasto della violenza sui minori. A tale fine la Commissione, anche con la collaborazione delle amministrazioni e degli enti pubblici competenti, predispone una metodologia uniforme per la raccolta dei dati da parte degli organi giudiziari e di polizia nel territorio nazionale.

#### ART. 4.

*(Testimonianze).*

1. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni previste dagli articoli da 366 a 372 del codice penale.

## ART. 5.

*(Poteri e limiti della Commissione).*

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. Non può tuttavia adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione né alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

2. Per lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali la Commissione, anche mediante teleconferenza e comunque con i mezzi più idonei al contenimento delle spese e alla massima partecipazione in tutto il territorio nazionale, può procedere all'audizione di persone esperte nei settori di sua competenza, di rappresentanti di associazioni e di sindacati nonché di altri soggetti ritenuti idonei a fornire informazioni utili sull'oggetto dell'inchiesta.

3. La Commissione può chiedere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia degli atti e documenti richiesti con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari. L'autorità giudiziaria può trasmettere copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

4. Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione.

5. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici della pub-



blica amministrazione, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente all'oggetto dell'inchiesta.

6. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi dei commi 3, 4 e 5 siano coperti da segreto.

7. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione a esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

8. Per il segreto di Stato nonché per i segreti d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme vigenti. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

9. Per le finalità di cui all'articolo 3, a richiesta della Commissione, le regioni provvedono a fornire i dati e gli elementi relativi ai casi di affidamento di minori a comunità e istituti di competenza delle amministrazioni locali, degli enti pubblici e delle imprese pubbliche e private di carattere locale.

#### ART. 6.

##### *(Obbligo del segreto).*

1. I componenti della Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 5, commi 6 e 7.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le pene di cui al comma 2 si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di in-

chiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

ART. 7.

*(Organizzazione interna).*

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

2. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più comitati, costituiti secondo il regolamento di cui al comma 1.

3. Tutte le volte che lo ritenga opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

4. La Commissione si avvale dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria e può avvalersi di tutte le collaborazioni, che ritenga necessarie, di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti. Con il regolamento interno di cui al comma 1 è stabilito il numero massimo di collaborazioni di cui può avvalersi la Commissione.

5. Per l'esercizio delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

6. La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso della propria attività.

ART. 8.

*(Spese).*

1. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 70.000 euro annui e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.





\*18PDL0010480\*