

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1738

## PROPOSTA DI LEGGE

### d'iniziativa della deputata BUSINAROLO

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sugli allontanamenti di minori dalle famiglie e sulle situazioni di incompatibilità e di conflitto di interessi di componenti privati presso i tribunali e le corti di appello per i minorenni

*Presentata il 4 aprile 2019*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge, avente come oggetto l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta riguardante l'accertamento di eventuali cause di incompatibilità per i giudici onorari relativamente alle procedure di affidamento di minori ad associazioni o a strutture di accoglienza, mira all'accertamento delle situazioni di incompatibilità e di conflitto di interessi tra la funzione di giudice onorario e quella di direttore di una comunità per minori o di socio di cooperative a cui vengono affidati i minori. Il tribunale per i minorenni è stato istituito e disciplinato dal regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835. Attualmente i tribunali per i minorenni sono complessivamente ventinove, essendo presenti in ognuna delle ventisei corti di appello e delle tre sezioni distaccate di

corte di appello. Hanno sede, pertanto, in tutti i capoluoghi di regione (tranne Aosta) e in alcuni altri capoluoghi di provincia (Brescia, Bolzano, Lecce, Catanzaro, Salerno, Messina, Catania, Caltanissetta e Sassari). Il tribunale per i minorenni è un organo specializzato per la sua composizione e decide con un collegio formato da quattro giudici, due magistrati e due componenti privati (cosiddetti «giudici onorari»), un uomo e una donna, esperti di biologia, di psichiatria, di antropologia criminale, di pedagogia o di psicologia. In campo civile le sue competenze attengono alla protezione del minore in situazioni potenziali di pregiudizio o di abbandono e i provvedimenti che conseguono dall'accertamento di tali situazioni possono comportare limitazioni all'esercizio della funzione dei genitori, l'affidamento del minore e, nei casi di abbandono materiale o morale, l'a-

dozione. Il tribunale per i minorenni non è invece competente per l'affidamento dei figli di genitori non coniugati. In campo amministrativo (secondo alcune opinioni e applicazioni, con funzioni diverse da quelle in materia di responsabilità genitoriale) il tribunale stesso dispone misure a contenuto rieducativo nei confronti dei minori che manifestano irregolarità di condotta. Infine, la giurisdizione penale minorile riguarda i ragazzi che hanno commesso reati da minorenni, anche se in concorso con maggiorenni. Sulle impugnazioni avverso i provvedimenti del tribunale per i minorenni decide la sezione per i minorenni della corte di appello, con un collegio specializzato formato da tre magistrati e due giudici onorari. Alcuni provvedimenti emessi dalle sezioni di corte di appello sono ricorribili in Cassazione per motivi di legittimità. Nei ventinove tribunali per i minorenni e nelle corti di appello minorili operano un migliaio di componenti privati esperti, cosiddetti « giudici onorari ». I componenti esperti sono nominati dal Consiglio superiore della magistratura (CSM) su proposta dei dirigenti degli uffici cui sono destinati; la selezione avviene mediante valutazione comparativa e nell'ambito dei posti liberi in organico; l'incarico dura per tre anni rinnovabili per un triennio e, in casi particolari, anche per il terzo triennio. Essi sono retribuiti in base all'attività che svolgono e partecipano, oltre che alle attività istruttorie, alle decisioni collegiali, con voto pari a quello di ciascun magistrato del collegio, il che assume particolare rilievo con riferimento ai collegi di tribunale, in cui il numero dei giudici onorari è pari a quello dei magistrati.

Nel 2014 e nel 2015 diversi articoli di stampa nazionale e trasmissioni televisive hanno portato all'attenzione dell'opinione pubblica una questione già oggetto di una commissione di inchiesta costituita dall'associazione Finalmente liberi ONLUS: oltre duecento giudici onorari minorili in carica si sarebbero trovati in una situazione di incompatibilità, prevista da una circolare del CSM, e comunque di conflitto di interesse e, in particolare, in numerosi casi addirittura avrebbero svolto contempora-

neamente la funzione giurisdizionale e avrebbero ricoperto ruoli di responsabilità e di valutazione sulle competenze genitoriali presso amministrazioni pubbliche del settore della tutela minorile e strutture private deputate alla collocazione extra-familiare di minorenni. In alcuni casi è perfino risultato che l'allontanamento di minori dalla famiglia sia stato deciso con la partecipazione di giudici onorari che ricoprivano contestualmente la carica di presidente o vicepresidente delle associazioni che gestivano le strutture in cui i minori venivano collocati. Si sarebbero inoltre verificati casi in cui psicologi, medici e assistenti sociali siano stati chiamati, parallelamente, da un lato, a pronunciarsi sull'allontanamento dei minori dalle famiglie e, dall'altro, a essere essi stessi titolari, dipendenti o consulenti di centri di affidamento o istituti dove venivano collocati i minori. Preme evidenziare che tra i giudici onorari i casi di conflitto di interesse risultano essere davvero troppi e non si è intervenuti in alcun modo, per cui risulta indispensabile una verifica esaustiva. Anche il CSM ha più volte emanato circolari, spesso rimaste ignorate, nelle quali ha indicato i criteri di incompatibilità dei giudici. Tale situazione è resa ancora più grave, sul piano generale, dal fatto che le strutture di accoglienza dei minori vengono accreditate su semplice domanda e senza un effettivo controllo di merito sull'attività e sono finanziate con erogazioni di denaro pubblico emesse sulla base della mera presentazione di fatture, senza documenti giustificativi di spesa e in proporzione al numero dei minori ricoverati e al periodo di durata della relativa collocazione. Si calcola, infatti, che comuni e aziende sanitarie locali paghino per ciascun minore affidato a una di tali strutture una retta minima che oscilla dai 30 ai 400 euro al giorno per ciascun minore ricoverato (per un totale oscillante, su base nazionale, tra 1 miliardo e mezzo e i 2 miliardi di euro all'anno). Ai contributi pubblici si sommano quelli privati (per lo più di fondazioni), erogati sulla base dell'arbitraria previsione, formulata dai gestori delle strutture, circa la durata della collocazione di ciascun minore, senza che

tale previsione trovi originario riscontro in un provvedimento giurisdizionale. In definitiva, risulta, tra l'altro, che il 20 per cento circa dei giudici onorari minorili italiani avrebbe un qualche interesse economico al fatto che i minori siano collocati presso un centro di affidamento.

In Italia i minori allontanati dalle famiglie d'origine sono davvero molti: nel 2010 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha condotto uno studio approfondito sulla questione rilevando che, al 31 dicembre di quell'anno, i minori allontanati dalle famiglie erano 39.698. Nella maggioranza dei casi l'allontanamento non trovava giustificazione in altri fatti che non fossero costituiti da situazioni di disagio — spesso solo economico — della famiglia d'origine.

In più occasioni la Corte europea dei diritti dell'uomo ha pronunciato sentenze di condanna nei confronti dello Stato italiano per decisioni relative all'allontanamento coattivo di minori dai genitori, non giustificate se non da situazioni di disagio da risolvere in via assistenziale, nonché relative alla durata eccessiva e indeterminata degli allontanamenti e per la devoluzione delle valutazioni sulla persistenza dei relativi presupposti agli operatori sociali

pubblici e privati, con un'impropria delega di poteri giurisdizionali e senza un'adeguata supervisione da parte dei giudici minorili.

Qualche anno fa era stata diffusa dai mezzi di informazione la notizia che il Governo di uno Stato estero aveva conferito incarico ad avvocati e psicologi ai fini della tutela dei diritti umani di minori appartenenti a comunità di cittadini di quello Stato insediati stabilmente in Italia: tra le violazioni lamentate la principale era l'indiscriminato allontanamento dei minori dalle famiglie.

Per di più, nell'ambito di un'indagine penale effettuata negli anni scorsi sono emersi, com'è noto, gravi illeciti nel settore dell'assistenza, presso strutture convenzionate, a danno di soggetti cosiddetti « deboli », quali immigrati, nomadi e, per l'appunto, minori.

La presente proposta di legge è costituita da cinque articoli: l'articolo 1 istituisce la Commissione parlamentare di inchiesta sui casi di incompatibilità e conflitto di interessi nell'ambito descritto, l'articolo 2 ne definisce i compiti, gli articoli 3, 4 e 5 ne disciplinano la composizione, i poteri e la durata, nonché l'organizzazione interna e il funzionamento.

## PROPOSTA DI LEGGE

### Art. 1.

*(Istituzione della Commissione parlamentare di inchiesta sugli allontanamenti di minori dalle famiglie e sulle situazioni di incompatibilità e di conflitto di interessi di componenti privati presso i tribunali e le corti di appello per i minorenni)*

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, per la durata della XVIII legislatura, una Commissione parlamentare di inchiesta sugli allontanamenti di minori dalle famiglie e sulle situazioni di incompatibilità e di conflitto di interessi di componenti privati presso i tribunali e le corti di appello per i minorenni, di seguito denominata « Commissione », con particolare riferimento allo svolgimento di attività di direttore o di dipendente o comunque di collaboratore di un'associazione o di una struttura per l'accoglienza dei minori, nonché per la verifica di ulteriori cause di incompatibilità o di conflitto di interessi di giudici onorari minorili, in particolare nei procedimenti relativi all'allontanamento di minori dalla famiglia d'origine.

### Art. 2.

*(Compiti della Commissione)*

1. La Commissione ha i seguenti compiti:

a) verificare quanti minorenni siano stati allontanati dalle famiglie a decorrere dal 1° gennaio 2014;

b) accertare, anche mediante la collaborazione con la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, la valutazione di segnalazioni e la richiesta di informazioni agli organi giudiziari e alle amministrazioni socio-assistenziali e sanitarie nonché alle strutture pubbliche e private di accoglienza dei minori, ed eventuali irregolarità o violazioni di diritti interve-

nute nell'ambito di procedimenti di allontanamento di minori dalle famiglie d'origine, al fine di individuare misure, anche di carattere normativo e amministrativo, per prevenire i fenomeni riscontrati;

c) accertare se vi siano stati casi di incompatibilità, per cui minori siano stati affidati ad associazioni o strutture pubbliche o private di accoglienza dei minori specializzate da parte di collegi integrati da giudici onorari che ricoprivano, contestualmente, ruoli di gestione o di collaborazione con strutture e di associazioni per l'accoglienza di minori allontanati dalle famiglie d'origine;

d) accertare gli ulteriori casi di incompatibilità o di conflitto di interessi di giudici onorari minorili;

e) verificare i criteri di erogazione di denaro pubblico alle associazioni e alle strutture pubbliche e private di accoglienza dei minori e l'ammontare delle erogazioni stesse;

f) formulare proposte per la razionalizzazione del finanziamento delle associazioni e delle strutture pubbliche e private di accoglienza dei minori, per il controllo sull'attività delle stesse e per la prevenzione di situazioni di incompatibilità e di conflitto di interessi di giudici onorari minorili che contribuiscano alla gestione delle predette associazioni e strutture o che comunque collaborino con le stesse.

2. Qualora, nel corso dell'inchiesta, la Commissione acquisisca notizie di reato, le trasmette all'autorità giudiziaria. La Commissione ha facoltà di segnalare al Consiglio superiore della magistratura, per gli atti di sua competenza, le situazioni di incompatibilità riguardanti giudici onorari presso i tribunali per i minorenni eventualmente rilevate nel corso dell'inchiesta.

### Art. 3.

#### *(Composizione)*

1. La Commissione è composta da quindici senatori e da quindici deputati, nomi-

nati rispettivamente dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. Ai fini della nomina dei componenti, i Presidenti delle Camere valutano le eventuali situazioni di incompatibilità, tenendo conto delle specificità dei compiti assegnati alla Commissione.

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

3. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto. Nell'elezione del presidente, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei voti, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. È eletto il candidato che ottiene 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, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente la Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità si procede ai sensi del quarto periodo del comma 3.

#### Art. 4.

##### *(Poteri e limiti)*

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

2. La Commissione può acquisire notizie e copie di atti e documenti in possesso di amministrazioni o relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti, comprese altre Commissioni di inchiesta, anche in deroga all'articolo 329 del codice di procedura penale. L'autorità richiesta provvede senza ritardo. L'autorità giudiziaria che procede in sede penale può differire la trasmissione di notizie, atti o documenti con decreto motivato e solo per ragioni di natura istruttoria connesse allo svolgimento di indagini; il decreto ha efficacia per un periodo massimo di sei mesi e può essere rinnovato; quando le ragioni del differimento vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto.

3. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando le notizie, gli atti e i documenti trasmessi sono coperti da segreto per disposizione di legge.

4. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e documenti di procedimenti penali fino al termine delle indagini preliminari e tutti gli altri atti e documenti di cui la divulgazione è vietata dalla legge.

5. Fatto salvo quanto disposto dal comma 2, alla Commissione, in caso di richiesta di acquisizione di notizie, atti e documenti, non può essere opposto il segreto d'ufficio.

6. Gli operatori e i professionisti anche privati che, senza il consenso dei genitori o, in mancanza di questi, dei familiari affidatari di un minore, sono stati incaricati di gestire l'affidamento del minore stesso, di curarne la collocazione in un ambito diverso da quello familiare o di svolgere nei confronti del minore o di suoi familiari attività terapeutiche o di sostegno psicologico ovvero in ogni modo afferenti alla cura della persona e del patrimonio, non possono opporre alla Commissione il segreto professionale. La disposizione del periodo precedente si applica anche a chi ha svolto la funzione di tutore o di curatore speciale

del minore. Le disposizioni del presente comma non si applicano se l'interessato, divenuto maggiorenne, si oppone all'acquisizione di notizie, atti o documenti che lo riguardano; a tale fine coloro che hanno ricevuto la richiesta dalla Commissione sono tenuti ad avvisare immediatamente l'interessato, se reperibile.

7. Per le audizioni rese dinanzi alla Commissione o su richiesta della stessa, relative a fatti costituenti oggetto dell'indagine, si applicano gli articoli 366 e 372 del codice penale.

8. La Commissione può avvalersi direttamente dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritiene necessarie da parte di pubbliche amministrazioni. Inoltre, può acquisire informazioni e pareri, senza impegno di spesa, da associazioni ed esperti nel campo della tutela dei minori e delle famiglie.

9. I membri della Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado, gli addetti alla Commissione e ogni altra persona che collabora con la Commissione stessa o che compie o concorre a compiere atti di inchiesta o ne ha conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati a mantenere il segreto sulle specifiche vicende relative a minori, nonché ai dati anagrafici e alle indicazioni di luogo o di altro tipo che possano consentire l'identificazione della singola fattispecie. Restano salve le disposizioni relative al mantenimento del segreto su notizie, atti e documenti acquisiti e quelle relative alla tutela della riservatezza e al trattamento dei dati personali.

10. La Commissione, al termine dei propri lavori, presenta alle Camere una relazione finale concernente l'attività svolta e i risultati acquisiti, nonché le eventuali proposte da formulare ai sensi dell'articolo 2.

#### Art. 5.

##### *(Organizzazione interna e funzionamento)*

1. La Commissione, prima dell'inizio dei lavori, adotta il proprio regolamento interno a maggioranza assoluta dei componenti.



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

3. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo complessivo di 60.000 euro 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.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*18PDL0055400\*