

COMMISSIONI RIUNITE

II (Giustizia) e XII (Affari sociali)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori. Disposizioni in materia di diritto del minore ad una famiglia. C. 1731 Molinari, C. 1887 Ascari e C. 2070, approvata dalle Commissioni riunite I e II del Senato (*Esame e rinvio*) 4

SEDE REFERENTE

Mercoledì 25 settembre 2019. — Presidenza del vicepresidente della II Commissione, Franco VAZIO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia, Vittorio Ferraresi.

La seduta comincia alle 14.10.

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori. Disposizioni in materia di diritto del minore ad una famiglia.

C. 1731 Molinari, C. 1887 Ascari e C. 2070, approvata dalle Commissioni riunite I e II del Senato.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame dei provvedimenti in oggetto.

Luca Rizzo NERVO (PD), *relatore per la XII Commissione*, ricorda che la proposta di legge A.C. 2070, di cui le Commissioni riunite II e XII avviano oggi l'esame, è stata approvata dalle Commissioni riunite 1^a e 2^a del Senato lo scorso 1^o agosto (A.S. 1187). Essa prevede l'istituzione di una Commissione bicamerale di inchiesta sulle

attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori e reca anche alcune circoscritte modifiche alla legislazione vigente in materia di giudici onorari minorili e di affidamento di minori. Tale proposta di legge si compone di 9 articoli, ripartiti in due Capi.

Fa presente che nella sua relazione si soffermerà sugli articoli da 1 a 7 del provvedimento, relativi all'istituzione, alle funzioni e all'organizzazione del Commissione di inchiesta; la relatrice per la Commissione Giustizia si occuperà del contenuto delle restanti disposizioni nonché delle proposte di legge abbinata all'A.C. 2070.

L'articolo 1, nel disporre l'istituzione della predetta Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori, precisa che essa è chiamata a completare i propri lavori entro la fine della XVIII legislatura e a presentare alle Camere la relazione conclusiva della sua attività di indagine. Sono ammesse relazioni di minoranza. La Commissione può inoltre riferire alle Camere « ogniquale volta ne ravvisi la necessità ».

L'articolo 2 disciplina la composizione della Commissione prevedendo che essa sia composta da 20 senatori e 20 deputati,

nominati dai Presidenti della Camera di appartenenza in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. Nella designazione dei componenti si deve tenere conto anche « della specificità dei compiti assegnati alla Commissione ».

I compiti della Commissione sono indicati nell'articolo 3. La Commissione, in particolare, è chiamata a verificare lo stato e l'andamento degli affidatari e delle comunità di tipo familiare che accolgono minori, nonché le condizioni effettive dei minori all'interno delle stesse con riferimento anche al rispetto del principio della necessaria temporaneità dei provvedimenti di affidamento (comma 1, lettera *a*)).

In ordine alla formulazione del testo, nel *dossier* predisposto dal Servizio Studi si sottolinea l'opportunità di rivedere l'espressione « verificare lo stato e l'andamento degli affidatari ».

La Commissione è chiamata, inoltre, a: verificare quanti siano stati, dall'entrata in vigore della legge n. 219 del 2012, i provvedimenti di allontanamento dei minori dalla famiglia emessi dai tribunali (lettera *b*)) e quale attuazione abbiano avuto (lettera *d*)); verificare le modalità operative ed il ruolo dei servizi sociali, di primo e secondo livello, nel processo di affidamento (lettera *c*)); verificare l'effettiva temporaneità dei provvedimenti di affidamento (lettera *e*)). Al riguardo, ricorda che, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 184 del 1983, nel provvedimento di affidamento deve essere indicato il periodo di presumibile durata dell'affidamento medesimo che deve essere rapportabile al complesso di interventi volti al recupero della famiglia d'origine. Tale periodo non può superare la durata di 24 mesi ed è prorogabile, dal tribunale per i minorenni, qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore.

La Commissione è chiamata altresì a: verificare il rispetto dei requisiti minimi strutturali e organizzativi prescritti per le strutture di tipo familiare e le comunità di accoglienza dei minori dal decreto del

Ministro per la solidarietà sociale 21 maggio 2001, n. 308, e il rispetto degli standard minimi per l'accoglienza dei minori previsti dalla normativa statale e regionale (lettera *f*)); effettuare controlli, anche a campione, sull'utilizzo delle risorse pubbliche e private destinate alle comunità di tipo familiare che accolgono minori e valutare la congruità dei costi anche con riferimento alle differenze di carattere territoriale (lettera *g*)); valutare se nella legislazione vigente sia effettivamente garantito il diritto del minore a crescere ed essere educato nella propria famiglia e rispettato il principio in base al quale l'allontanamento del minore dalla famiglia di origine deve costituire un rimedio residuale e che in ogni caso esso non può essere disposto per ragioni connesse esclusivamente alle condizioni di indigenza dei genitori (lettera *h*)); verificare il rispetto della circolare del Consiglio superiore della Magistratura dell'11 luglio 2018, che individua i criteri per la nomina e la conferma dei giudici onorari minorili per il triennio 2020-2022, nonché dell'articolo 8 della proposta di legge in esame, con riguardo al divieto di esercizio delle funzioni di giudice onorario minorile per coloro che si trovano in determinate situazioni (lettera *i*)). Precisa che sul punto si soffermerà specificamente l'onorevole Ascari.

L'articolo 4 disciplina l'attività di indagine della Commissione, che procederà con gli stessi poteri e limitazioni dell'autorità giudiziaria (comma 1). Tale formulazione riproduce il contenuto dell'articolo 82 della Costituzione, ripreso anche dall'articolo 141, comma 2, del Regolamento della Camera e dall'articolo 162, comma 5, del Regolamento del Senato. Con riferimento alle testimonianze rese davanti alla Commissione, la proposta di legge rinvia all'applicazione degli articoli 366 (Rifiuto di uffici legalmente dovuti) e 372 (Falsa testimonianza) del codice penale (articolo 4, comma 2). Alla Commissione – limitatamente all'oggetto delle indagini di sua competenza – non può essere opposto il segreto d'ufficio né quello professionale o bancario. È sempre opponibile, invece, il

segreto tra difensore e parte processuale. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. Se gli atti o i documenti attinenti all'oggetto dell'inchiesta sono stati assoggettati al vincolo del segreto da parte di altre Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non sarà opponibile all'istituenda Commissione (comma 4). Si esclude, infine, che la Commissione possa adottare provvedimenti che restringano la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, nonché la libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo ai sensi dell'articolo 133 del codice di procedura penale (comma 5).

Fa presente, quindi, che l'articolo 5 prevede la possibilità per la Commissione di acquisire copie di atti e documenti relativi a procedimenti o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti relativi a indagini e inchieste parlamentari anche se coperti dal segreto. Si prevede contestualmente il mantenimento del regime di segretezza fino a quanto gli atti e i documenti trasmessi siano coperti da segreto. L'articolo 6 reca disposizioni in merito all'obbligo del segreto. Nei casi di violazione del segreto si applica la pena prevista dall'articolo 326 del codice penale per il reato di rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (reclusione da 6 mesi a 3 anni), salvo che il fatto costituisca più grave reato.

L'articolo 7 disciplina l'organizzazione interna della Commissione. In particolare, tale disposizione: demanda la disciplina dell'attività e del funzionamento della Commissione ad un apposito regolamento interno, approvato dalla Commissione prima dell'inizio dei lavori e al quale ciascun componente può proporre modifiche (comma 1); prevede che la Commissione possa organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più comitati, costituiti sulla base del regolamento interno (comma 2); disciplina la pubblicità delle sedute, prevedendo la regola della seduta pubblica, salvo che la Commissione non disponga diversamente (comma 3); prevede che la Commissione possa avvalersi

dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria, nonché di magistrati collocati fuori ruolo e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato, rinviando al Regolamento interno la determinazione del numero massimo di collaborazioni delle quali può avvalersi (comma 4); demanda all'intesa tra i Presidenti delle Camere l'individuazione di personale, locali e strumenti operativi necessari allo svolgimento dei compiti della Commissione (comma 5); stabilisce un limite massimo di spesa di 50.000 euro per il 2019 e di 150.000 euro per ciascuno degli anni successivi per il funzionamento della Commissione imputando tali spese, in misura uguale, al bilancio di Camera e Senato (comma 6).

Stefania ASCARI (M5S), *relatrice per la II Commissione*, avverte che, come preannunciato dal relatore per la XII Commissione, dopo aver illustrato il contenuto degli articoli 8 e 9 della proposta di legge C. 2070, approvata dalle Commissioni riunite I e II del Senato, procederà a descrivere brevemente il contenuto delle abbinata proposte di legge C. 1731 del collega Molinari e C. 1887 di cui sono prima firmataria.

Fa presente che i citati articoli 8 e 9, inseriti nel Capo II della proposta di legge C. 2070, non attengono all'istituzione della Commissione di inchiesta, ma modificano disposizioni vigenti in tema di incompatibilità dei giudici onorari minorili e affidamento dei minori.

In particolare, osserva che l'articolo 8, inserendo l'articolo 6-*bis* nel regio decreto-legge n. 1404 del 1934, su istituzione e funzionamento del tribunale per i minorenni, detta disposizioni in materia di incompatibilità dei giudici onorari minorili. In primo luogo esclude che possano essere nominati giudice onorario del tribunale per i minorenni (e consigliere onorario della sezione di Corte d'appello per i minorenni) coloro che (comma 1): rivestono cariche rappresentative in strutture ove vengono inseriti minori da parte dell'autorità giudiziaria; partecipano alla ge-

stione complessiva delle strutture stesse o a società che tali strutture gestiscono; svolgono attività professionale, anche gratuita, nelle strutture.

Precisa che, ai sensi del comma 2, l'incompatibilità opera anche quando le suddette attività sono svolte da coniuge, parte di un'unione civile, convivente o parente entro il secondo grado. Decade dalle funzioni onorarie il giudice che, dopo la nomina, svolge le suddette attività incompatibili (comma 3).

Osserva che l'articolo 9 modifica l'articolo 2 della legge sulle adozioni (legge 4 maggio 1983, n. 184), relativo all'affidamento di minori, prevedendo che nei casi di affidamento in una comunità di tipo familiare i relativi provvedimenti debbano indicare espressamente le ragioni per le quali non si ritiene possibile la permanenza nel nucleo familiare originario ovvero le ragioni per le quali non sia possibile procedere all'affidamento ad una famiglia. Oltre alla specifica motivazione circa le ragioni dell'affido a una comunità di tipo familiare, il provvedimento del giudice dovrà presentare i requisiti già previsti dall'articolo 4, comma 3, della legge n. 184 del 1983.

Ricorda che ai sensi di tale disposizione nel provvedimento di affidamento familiare devono essere indicati, oltre alle motivazioni, i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario, e le modalità attraverso le quali i genitori e gli altri componenti il nucleo familiare possono mantenere i rapporti con il minore. Deve altresì essere indicato il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza, nonché la vigilanza durante l'affidamento con l'obbligo di tenere costantemente informati il giudice tutelare o il tribunale per i minorenni, a seconda che si tratti di provvedimento emesso ai sensi dei commi 1 o 2 del medesimo articolo. Il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza, nonché la vigilanza durante l'affidamento, deve riferire senza indugio al giudice tutelare o al tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova ogni evento di

particolare rilevanza ed è tenuto a presentare una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza, sulla sua presumibile ulteriore durata e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza.

Quanto alla proposta di legge dell'onorevole Molinari, segnala che essa contiene disposizioni in larga parte coincidenti con la descritta proposta C. 2070, approvata dal Senato. È, infatti, volta analogamente all'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle comunità di tipo familiare che accolgono minori; contiene inoltre disposizioni concernenti l'incompatibilità della funzione di giudice onorario del tribunale per i minorenni e la tutela del diritto del minore ad una famiglia.

Evidenzia che disposizioni analoghe alla proposta C. 2070 concernono la composizione, la durata e l'organizzazione interna della Commissione. Con riguardo all'obbligo di relazione alle Camere sull'attività svolta, l'AC 1731 prevede, accanto alla relazione finale anche quella annuale.

Rammenta che, con riguardo ai compiti della Commissione, quelli individuati dall'AC 1731 coincidono sostanzialmente con quelli contenuti dalla proposta approvata dal Senato. Manca tuttavia rispetto all'AC 2070 il riferimento alla verifica: del numero dei provvedimenti di allontanamento dal nucleo familiare del minore emessi dai tribunali per i minorenni, dell'esito attuativo e dell'effettiva temporaneità di tali provvedimenti; delle modalità operative dei servizi sociali di primo e secondo livello e del loro ruolo nel processo.

Ricorda che i poteri e i limiti della Commissione, nonché l'obbligo del segreto, sono regolati in modo sostanzialmente analogo a quello previsto dall'AC 2070. Rispetto a tale proposta si specifica che: la Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati; devono in ogni caso essere coperti da segreto gli atti concernenti procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari fino al termine delle stesse; l'autorità giudiziaria può trasmettere copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

Fa notare che le disposizioni concernenti l'incompatibilità dei giudici onorari minorili non divergono significativamente da quelle contenute nell'AC 2070. L'unica differenza consiste nella specificazione, nell'AC 1731, dell'obbligo per il giudice onorario minorile, all'atto della nomina, di impegnarsi a non assumere per la durata dell'incarico i ruoli e le cariche che determinano incompatibilità ovvero di rinunziarvi ove già li ricopra al momento della nomina.

Con riferimento alle norme in materia di affidamento e accertamento della situazione di abbandono del minore precisa che anche l'AC 1731 prevede, analogamente a quanto previsto dall'AC 2070, che nei casi di affidamento in istituto i relativi provvedimenti devono indicare espressamente le ragioni per le quali non si ritiene possibile la permanenza nel nucleo familiare originario ovvero le ragioni per le quali non sia possibile procedere ad un affidamento ad una famiglia.

Infine, rispetto alla proposta approvata dal Senato, segnala che l'AC 1731 contiene due ulteriori disposizioni. In primo luogo si esclude la possibilità di dichiarare lo stato di adottabilità del minore (di cui all'articolo 15 della legge n. 184 del 1983) nel caso in cui « è provata l'irrecuperabilità delle capacità genitoriali in un tempo ragionevole ». In secondo luogo, la proposta di legge demanda ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione di: linee guida per la definizione degli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare che accolgono minori e per l'esercizio delle relative funzioni di verifica e controllo; criteri per la determinazione dei contributi pubblici da erogare per le prestazioni rese dalle comunità; modalità di monitoraggio e rendicontazione dell'utilizzo delle relative risorse.

Evidenzia che, diversamente dalle altre due, la proposta di legge a sua firma è circoscritta alla sola istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta. Con riguardo all'oggetto dell'attività di inchiesta, la proposta fa specifico riferi-

mento all'allontanamento dei minori dalle famiglie e all'affidamento a comunità, con particolare riguardo agli eventi avvenuti nella provincia di Modena tra il 1997 e il 1998, che portarono all'affidamento di sedici minori ai servizi sociali e all'allontanamento definitivo degli stessi dalle loro famiglie. Con riguardo a tale profilo dell'attività di inchiesta, tra i compiti dell'istituenda Commissione è espressamente indicata la verifica della congruità delle attività svolte da autorità pubbliche e da soggetti privati in relazione ai suddetti eventi, accertando eventuali responsabilità per i casi di abusivo allontanamento.

Precisa che i compiti della Commissione sono solo in parte coincidenti con quelli delle proposte C. 2070 e C. 1731 e attengono specificatamente alla raccolta, esame e valutazione dei dati: sugli affidamenti di minori in seguito a provvedimento di allontanamento del minore dal nucleo familiare; sull'attività svolta e sui metodi impiegati dalle autorità pubbliche e dai soggetti, compresi gli psicologi e gli assistenti sociali, che, in qualsiasi modo, abbiano avuto un ruolo nell'ambito delle procedure di affidamento; sui procedimenti penali collegati all'adozione delle misure di allontanamento con particolare riguardo al fenomeno dei falsi positivi, ossia i casi in cui l'allontanamento disposto si è dimostrato non necessario poiché l'esercizio della potestà genitoriale era avvenuto lecitamente; sulle associazioni di carattere nazionale o locale che si occupano di prevenzione e di contrasto del fenomeno dei falsi positivi; sulle comunità che accolgono minori, di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sugli orfanotrofi, nonché su qualsiasi altro ente pubblico o privato, comunque denominato, a cui sono affidati minori (ivi compresi i dati relativi al funzionamento, al sistema di finanziamento, di spesa e di rendicontazione, alle attività formative, di studio e lavorative svolte in favore dei minori accolti, nonché ai metodi educativi impiegati); sugli affidamenti di minori, in particolare attraverso l'analisi delle condizioni di vita nonché delle condizioni psicofisiche degli

stessi durante il periodo di affidamento e delle conseguenze rilevate nell'età adulta.

Segnala, inoltre, che tra i compiti della Commissione vi è quello di individuare iniziative anche di carattere normativo e amministrativo ritenute opportune per assicurare la tutela dei minori e migliorare il sistema di affidamento dei medesimi e le loro condizioni di vita.

Specifica infine che la Commissione può avvalersi del supporto della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, di cui alla legge 23 dicembre 1997, n. 451, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, di cui alla medesima legge, nonché della documentazione da questi prodotta, ricevuta o detenuta a qualsiasi titolo.

Ciò premesso, sottolinea come compito del parlamento sia quello di tutelare i minori, che rappresentano il futuro della società sotto ogni punto di vista e auspica, pertanto, che le Commissioni possano svolgere sui provvedimenti in titolo un compatto lavoro di squadra.

Franco VAZIO, *presidente*, nel ringraziare la relatrice Ascari per l'auspicio da lei espresso, sottolinea l'importanza che le Commissioni II e XII attribuiscono ai temi oggetto dei provvedimenti in discussione e ricorda che è all'esame della Commissione Giustizia anche un'altra proposta di legge, Ascari C. 2047, concernente la disciplina dell'affidamento dei minori.

Maria Teresa BELLUCCI (FdI) richiede alla presidenza di procedere all'abbinamento della proposta A.C. 2007, presentata dal suo gruppo lo scorso 22 luglio, alle proposte di legge in esame in quanto vertente sulla stessa materia.

Franco VAZIO, *presidente*, nel replicare alla collega Bellucci, assicura che non appena la proposta di legge da lei segnalata sarà assegnata alle Commissioni, la stessa sarà abbinata d'ufficio ai provvedimenti in discussione.

Alessandra LOCATELLI (LEGA), in considerazione della gravità dei fatti recentemente venuti alla luce, con particolare riferimento a quelli verificatisi a Bibbiano, auspica che le Commissioni riunite non perdano tempo e approvino tempestivamente il provvedimento in oggetto nel testo approvato dall'altro ramo del Parlamento. Ritiene, infatti, che sia doveroso dare una risposta ai cittadini e assicurare la dovuta tutela ai minori.

Franco VAZIO, *presidente*, nel far presente che non è certamente intenzione delle presidenze ritardare i lavori delle Commissioni, sottolinea anche come sia un compito proprio del Parlamento quello di valutare attentamente i provvedimenti al suo esame. Ritiene, pertanto, che esaminare una proposta di legge non possa mai essere considerata una « perdita di tempo » soprattutto quando si tratta della istituzione di una Commissione d'inchiesta su fatti già avvenuti. Sottolineando, quindi, come tutti i gruppi parlamentari considerino di particolare importanza intervenire celermente sui temi oggetto dei provvedimenti in discussione, ribadisce che ciò non può comunque andare a discapito della centralità del Parlamento.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.30.