



N. 43 - gennaio 2024

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità «Il Forteto» AA.SS. nn. 867 e 237

Contenuto

Il disegno di legge n. 867, di iniziativa dell'on. Donzelli e altri, già approvato dalla Camera dei deputati, e la proposta di legge n. 237, di iniziativa dei sen. La Pietra e altri, prevedono, entrambi, l'istituzione, anche per la XIX legislatura, di una Commissione bicamerale di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità «Il Forteto».

La Commissione d'inchiesta della XVIII legislatura e la vicenda giudiziaria

La Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità "Il Forteto" è stata istituita per la prima volta nella XVIII legislatura, dalla legge 8 marzo 2019, n. 21. La Commissione si è costituita il 6 febbraio 2020. Originariamente era prevista una durata di dodici mesi dalla data della costituzione, ma successivamente sono intervenute alcune proroghe: dapprima al 31 dicembre 2021 (art. 1, comma 4, della legge 26 febbraio 2021, n. 21), anche in considerazione del protrarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, e, quindi, al 1° ottobre 2022 (art. 1 della legge 14 dicembre 2021, n. 225). I lavori della Commissione si sono conclusi senza che si procedesse all'approvazione di una relazione conclusiva, anche in ragione della conclusione anticipata della legislatura; attesa la mancanza del numero legale non si è potuto, nelle sedute del 7, 13 e 28 settembre 2022, porre in votazione la proposta di relazione conclusiva, nel testo presentato dalla Presidente e integrato sulla base della discussione svoltasi.

Prima di procedere alla disamina della proposta di legge, appare opportuno dare conto, seppur sinteticamente, dei **fatti sottesi alla proposta di inchiesta**. La cooperativa agricola «Il Forteto», comunità di recupero per minori disagiati, sita nel Comune di Barberino di Mugello (Firenze), è stata al centro di una lunga vicenda giudiziaria per abusi sessuali, maltrattamenti e pedofilia, iniziata già alla fine degli anni settanta, culminata nel 1985 con una prima condanna (per maltrattamenti aggravati e atti di libidine) dei due cofondatori della Comunità e conclusasi con un'ulteriore condanna di uno dei due a 14 anni e 10 mesi, divenuta definitiva nel novembre 2019. Nel 2020 uno dei due cofondatori è deceduto, mentre nel marzo 2023 il tribunale di sorveglianza di Venezia ha concesso all'altro la detenzione domiciliare, ritenendo le sue condizioni di salute incompatibili con la detenzione in carcere.

In relazione a un'ulteriore accusa di violenza sessuale uno dei cofondatori, condannato in primo grado a 8 anni di reclusione nel settembre 2018, nel marzo 2020 è stato assolto in appello perché il fatto non sussiste, con sentenza divenuta definitiva.

E' da segnalare altresì che, proprio per il trattamento subito da due bambini affidati dal tribunale alla comunità, nel luglio 2000 l'Italia è stata condannata dalla **Corte europea dei diritti dell'uomo** - adita dalle madri a cui i minori erano stati tolti - a pagare una multa di circa 150 milioni di lire come risarcimento dei danni morali.

La pronuncia CEDU (**Sentenza Scozzari e Giunta c. Italia** del 13 luglio 2000) riguardava una vicenda del settembre del 1997, anno in cui due bambini (all'epoca di 10 e 3 anni) - di cui le ricorrenti erano, rispettivamente, la madre e la nonna - venivano inseriti con provvedimento giudiziario nella comunità «Il Forteto». Due dei principali dirigenti e fondatori della comunità erano stati condannati per avere abusato sessualmente di tre disabili affidati alla loro custodia, fatti noti ai giudici interni. Prima dell'inserimento in comunità, il maggiore dei due bambini era stato vittima di violenze di natura pedofila da parte di un operatore sociale. La Corte EDU ha giudicato che i due dirigenti incriminati avevano svolto un «ruolo molto attivo» nella custodia dei minori ed ha concluso che vi era stata una violazione dell'articolo 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare) a causa, in particolare, dell'affidamento ininterrotto di questi ultimi alla comunità «Il Forteto».

Ulteriori ricorsi alla CEDU sono stati presentati nel dicembre 2020 da parte di ex ospiti della comunità.

E' necessario segnalare infine che sempre con riguardo alla situazione della cooperativa la **Regione Toscana** ha proceduto alla istituzione di due **Commissioni di inchiesta** (la prima, istituita nel 2012, ha depositato la propria relazione finale nel gennaio 2013 e la seconda, istituita nel 2015, ha concluso i propri lavori nel giugno 2016)

Istituzione e durata della Commissione

Gli Atti Senato nn. 867 e 237 istituiscono una **Commissione parlamentare d'inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità «Il Forteto»** con il compito di svolgere accertamenti sulle responsabilità istituzionali in merito alla gestione della comunità medesima e degli affidamenti dei minori, anche al fine di prospettare l'adozione di misure organizzative e strumentali per il corretto funzionamento della struttura (**articolo 1** di entrambi i provvedimenti). La **durata** della Commissione è disciplinata rispettivamente dall'articolo 7 dell'AS 867 e dall'art. 9 dell'AS 237. La Commissione deve concludere i propri lavori entro **quarantotto mesi** dalla costituzione. Entro **quarantacinque giorni** (30 gg nell'AS 237) dalla scadenza del termine la Commissione presenta alle Camere la **relazione conclusiva**. E' prevista la possibilità di presentare **relazioni di minoranza**.

Funzioni attribuite alla Commissione

I compiti della Commissione sono puntualmente indicati nell'**articolo 2 di entrambe le proposte di legge**.

In particolare la Commissione è chiamata:

- ad esaminare la gestione della comunità dalla sua istituzione ad oggi con particolare riguardo:
 - all'accertamento dei fatti e delle ragioni per cui le pubbliche amministrazioni e **le autorità competenti** interessate, comprese quelle investite di poteri di vigilanza, **abbiano**

proseguito ad accreditare come interlocutore istituzionale «Il Forteto», anche a seguito di provvedimenti giudiziari riguardanti abusi sessuali e maltrattamenti riferiti a condotte perpetrate all'interno della comunità;

- a formulare proposte in ordine:
 - all'adozione di nuovi strumenti di controllo delle comunità alloggio presenti sul territorio nazionale;
 - al potenziamento del sistema dei controlli sui soggetti responsabili dell'affidamento familiare e, laddove siano emerse responsabilità e negligenze in capo ad essi, alle modalità con cui applicare gli opportuni provvedimenti sanzionatori;
 - all'adeguamento del sistema normativo e regolamentare alle mutate esigenze sul tema delle comunità e della soggiogazione psicologica (**quest'ultimo compito non trova riscontro nell'AS 237**).

L'istituto dell'affidamento del minore (c.d. "**affido**"), disciplinato dagli articoli da 2 a 5 della legge n. 184 del 1983, trova il suo presupposto nella **temporanea situazione di inidoneità del nucleo familiare d'origine**, nonostante gli interventi di sostegno ed aiuto previsti dall'art. 1 della legge, ad assicurare al minore mantenimento, educazione, istruzione e necessarie relazioni affettive. L'affido ha, in ogni caso, una funzione esclusivamente assistenziale: la sua finalità è quella di assistere la famiglia che si trovi momentaneamente nell'impossibilità di provvedere alla cura dei figli minori, nell'intento di favorire al più presto il reinserimento del minore temporaneamente ospite dell'affidatario. Sono previsti un affidamento di tipo familiare, che si realizza con l'**affidamento del minore ad un'altra famiglia**, possibilmente con figli minori, **o ad una persona singola** e, in via subordinata, l'affidamento **presso una comunità di tipo familiare** (casa-famiglia), cui si ricorre nei casi in cui non sia possibile un conveniente affidamento familiare. L'affidamento familiare è disposto dal servizio sociale locale e può avvenire previo assenso dei genitori esercenti la potestà (o del solo genitore che la esercita in via esclusiva) ovvero del tutore, sentito il minore che abbia compiuto i dodici anni (o, in considerazione delle sue capacità di comprensione, anche di età inferiore) ovvero senza l'assenso dei genitori; in tale ultimo caso, provvede il tribunale per i minorenni. Il servizio sociale locale esercita la vigilanza sull'affidamento e ha l'obbligo di tenere costantemente informata l'autorità che ha emesso il provvedimento anche tramite la presentazione di una relazione semestrale sull'andamento del programma; al servizio sociale compete inoltre di disporre la cessazione dell'affidamento quando siano venuti meno i presupposti che lo hanno legittimato. La cessazione può inoltre essere disposta in base ad autonoma valutazione dell'autorità giudiziaria. Negli ultimi anni, sono state apportate significative modifiche all'affidamento. Di rilievo la riforma operata dalla legge n. 173 del 2015 che ha previsto una corsia preferenziale per l'**adozione a favore della famiglia affidataria**, laddove - dichiarato lo stato di abbandono del minore - risulti impossibile ricostituire il rapporto del minore con la famiglia d'origine. Anche la riforma del processo civile (art. 28 del d.lgs. n. 149 del 2022) ha inciso profondamente sull'istituto, in particolare fissando, con l'introduzione del nuovo articolo 5-bis nella legge n. 184 del 1983, presupposti e limiti dell'**affidamento del minore al servizio sociale**, che può essere disposto soltanto quando il minore si trovi in una situazione di limitazione della responsabilità genitoriale ("nella condizione prevista dall'articolo 333 del codice civile") e gli interventi di sostegno alla famiglia si sono rivelati inefficaci o i genitori non hanno collaborato alla loro attuazione; la decisione spetta al **tribunale** che dispone la limitazione della responsabilità genitoriale e che dovrà dettagliatamente disciplinare l'affidamento al servizio sociale. La medesima riforma ha inoltre introdotto il **divieto di affido** del minore a parenti o affini entro il quarto grado di chi ha composto il collegio che ha adottato il provvedimento, del consulente tecnico d'ufficio e di coloro che hanno svolto le funzioni di assistente sociale nel medesimo procedimento, nonché il **divieto di inserimento** del minore **presso strutture o comunità pubbliche o private** nelle quali rivestono cariche rappresentative, o partecipano alla gestione delle medesime strutture, o prestano a favore di esse attività professionale, anche a titolo gratuito, o fanno parte degli organi di società che le gestiscono, persone che sono parenti o affini entro il quarto grado, convivente, parte dell'unione civile o coniuge di chi ha composto il collegio che ha adottato il provvedimento, del consulente tecnico d'ufficio o di coloro che hanno svolto le funzioni di assistente sociale nel medesimo procedimento.

Poteri e limiti della Commissione

L'articolo 4 dell'AS 867, similmente all'articolo 6 dell'AS 237, prevede che la Commissione proceda nell'espletamento dei suoi compiti con gli **stessi poteri e limitazioni dell'autorità giudiziaria**.

Tale formulazione riproduce il contenuto dell'articolo 82 della Costituzione, ripreso anche dall'[art. 141, comma 2](#), del Regolamento della Camera. Analogamente, l'[art. 162, comma 5](#), del Regolamento del Senato recita: "I poteri della Commissione sono, a norma della Costituzione italiana, gli stessi dell'autorità giudiziaria".

La possibilità dell'esercizio di poteri coercitivi rende l'inchiesta parlamentare lo strumento più incisivo del quale le Camere possono avvalersi per acquisire conoscenze. Diversamente, l'indagine conoscitiva pur essendo anch'essa finalizzata all'approfondimento di temi di ampia portata non prevede poteri coercitivi di acquisizione delle informazioni. I poteri coercitivi che la Commissione d'inchiesta può esercitare sono naturalmente limitati alla fase "istruttoria", dato che la Commissione è priva di poteri giudicanti e non può quindi accertare reati ed irrogare sanzioni.

In particolare, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza si applicano gli articoli 366 e 372 del codice penale, concernenti rispettivamente i **delitti di rifiuto di atti legalmente dovuti e falsa testimonianza (comma 1)**.

L'art. 366 c.p. punisce con la reclusione fino a sei mesi o con la multa da 30 a 516 euro chiunque, nominato dall'autorità giudiziaria perito, interprete o custode, chiamato a deporre come testimone o ad esercitare una funzione giudiziaria, rifiuti di adempiere a quanto richiesto. L'art. 372 c.p. punisce la falsa testimonianza (vale a dire la condotta di chi, deponendo come testimone innanzi all'autorità giudiziaria, affermi il falso o neghi il vero ovvero taccia, in tutto o in parte, ciò che sa intorno ai fatti sui quali è interrogato) con la reclusione da due a sei anni. A tal proposito, si rileva che la prassi prevalente riferita agli atti istitutivi di Commissioni d'inchiesta sembra orientarsi nel senso di richiamare le sole disposizioni penali recate dall'articolo 366 (rifiuto di uffici legalmente dovuti) e dall'articolo 372 (falsa testimonianza).

Il **comma 2** rinvia alle norme vigenti per quanto concerne i **segreti d'ufficio**, professionale e bancario e alla legge n. 124 del 2007 per quanto riguarda il segreto di Stato e dispone altresì l'applicabilità dell'art. 203 c.p.p. Ai sensi del **comma 7** è sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale.

Il segreto di Stato è attualmente disciplinato principalmente dalla legge di riforma dei servizi di informazione (legge n. 124/2007) e, in sede processuale, dagli artt. 202 e segg. c.p.p. Quest'ultimo, in particolare, prevede tra l'altro che i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato.

Si ricorda che il segreto d'ufficio obbliga l'impiegato pubblico a non divulgare a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso (art. 15, DPR 3/1957). In sede processuale, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti conosciuti per ragioni del loro ufficio che devono rimanere segreti (art. 201 c.p.p.).

Parimenti, determinate categorie di persone (ministri di confessioni religiose, medici, avvocati ecc.) non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, ad esempio in qualità di periti (segreto professionale ex art. 200 c.p.p.).

L'art. 203 c.p.p. (Informatori della polizia giudiziaria e dei servizi di sicurezza) prevede che il giudice non possa obbligare gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria e il personale dipendente dei servizi di sicurezza a rivelare i nomi dei loro informatori. Se questi non sono esaminati come testimoni le informazioni da essi fornite non possono essere acquisite né utilizzate.

Acquisizione di atti e documenti

Ancora, sempre l'**articolo 4 dell'AS 867 (analogamente all'art.6 dell'AS 237)** prevede la **possibilità** per la Commissione **di acquisire**, ai sensi del **comma 3**, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti anche se coperti da segreto (ex art. 329 c.p.p.). L'autorità giudiziaria può, con decreto motivato, ritardare la trasmissione di quanto richiesto solo per ragioni di natura istruttoria. Qualora tali ragioni vengano meno l'autorità giudiziaria provvede alla trasmissione. Il decreto ha efficacia per sei mesi, non può essere rinnovato e non può avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari. La Commissione inoltre può richiedere, anche mediante sopralluogo, copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari condotte in Italia (**comma 8**).

La Commissione può opporre all'autorità giudiziaria, motivandone le ragioni, il **segreto funzionale** apposto su atti e documenti (**comma 4**) e può ottenere copia di atti o documenti da parte di organi o uffici della pubblica amministrazione (**comma 5**).

La Commissione individua gli atti e i documenti che non devono essere divulgati, anche in relazione ad altre istruttorie o altre inchieste in corso. Sono in ogni caso coperti da segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari (**comma 6**).

La Commissione **acquisisce gli atti prodotti dalla Commissione parlamentare** di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità "Il Forteto" **della XVIII legislatura (comma 9 dell'art. 4 dell'AS 867 e art. 3 dell'AS 237)**.

Ai sensi del **comma 10 dell'articolo 4 dell'AS 867 e dell'analogo comma 9 dell'articolo 6 dell'AS 237** la Commissione può avvalersi della **collaborazione** di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, di qualsiasi pubblico dipendente e delle altre collaborazioni che ritenga necessarie. Il rifiuto ingiustificato di ottemperare agli ordini di esibizione dei documenti o di consegna degli atti è sanzionato ai sensi dell'art.650 c.p. (Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità).

L'articolo 650 c.p. prevede che "chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 206".

Composizione della Commissione

L'**articolo 3 dell'AS 867 (similmente all'articolo 4 dell'AS 237)** disciplina la **composizione** della Commissione prevedendo, in particolare, che:

- la Commissione sia composta da **15 senatori e 15 deputati (20 senatori e 20 deputati secondo l'AS 237)**, nominati dai Presidenti della Camera di appartenenza (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 (**comma 1**);
- essa elegga, nella prima seduta, il proprio Ufficio di Presidenza (presidente, due vicepresidenti e due segretari), secondo le norme dettate dai **commi 4¹ e 5²**. Spetta ai Presidenti delle Camere,

¹ Il comma 4 prevede che "L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti la Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza 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".

² Il comma 5 prevede che "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 di voti si procede ai sensi del comma 4".

d'intesa, la convocazione (entro dieci giorni dalla nomina dei componenti) della Commissione per la costituzione dell'Ufficio di Presidenza (**comma 3**).

Si prevede, inoltre, che i **componenti della Commissione** dichiarino alla Presidenza della Camera di appartenenza di **non ricoprire (nell'AS 327 “di non aver ricoperto”) ruoli nei procedimenti giudiziari relativi ai fatti oggetto dell'inchiesta (comma 2)**.

Obbligo del segreto

L'**articolo 6 dell'AS 867 (analogamente all'articolo 7 dell'AS 237)** reca disposizioni in merito all'**obbligo del segreto**. Più nel dettaglio la disposizione con riguardo agli atti e ai documenti, dei quali è vietata la divulgazione, impone l'obbligo del segreto ai seguenti soggetti:

- i membri della Commissione,
- i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione,
- ogni altra persona, che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta ovvero ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio (**comma 1**).

Nei casi di **violazione del segreto** trova applicazione, salvo che il fatto costituisca più grave reato, l'art. 326 c.p.³ (**comma 2**). Le pene previste da tale articolo si applicano, salvo che il fatto costituisca più grave reato, a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti e documenti di cui sia stata vietata la divulgazione (**comma 3**).

Organizzazione interna della Commissione e dotazioni finanziarie

La disciplina dell'attività e del funzionamento della Commissione viene demandata ad un apposito **regolamento interno**, approvato dalla Commissione nella seduta successiva a quella di elezione dell'ufficio di presidenza (**articolo 5 comma 1 di entrambe le proposte di legge**).

Con riferimento all'organizzazione interna, è prevista poi la **pubblicità delle sedute (comma 2 dell'art. 5 dell'AS 867 e comma 1 dell'art. 8 dell'AS 237)**.

Relativamente alle **spese** per il funzionamento della Commissione, si segnala che è fissato un **limite di spesa pari a 100.000 euro annui**. Tali spese sono poste a carico dei bilanci di Camera e Senato in parti uguali (**comma 3 dell'art. 5 dell'AS 867 e comma 2 dell'art. 8 dell'AS 237**).

a cura di Carmen Andreuccioli

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

³ Art. 326. c.p. *Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio.*

Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Se l'agevolazione è soltanto colposa, si applica la reclusione fino a un anno.

Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, si avvale illegittimamente di notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, è punito con la reclusione da due a cinque anni. Se il fatto è commesso al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto non patrimoniale o di cagionare ad altri un danno ingiusto, si applica la pena della reclusione fino a due anni.