

RISOLUZIONE

Premesso che

- l'affidamento familiare dei minori risponde all'esigenza di assicurare risposte al bisogno affettivo, al mantenimento, all'educazione e all'istruzione dei minori privi temporaneamente di un ambiente familiare idoneo, assicurando al minore il diritto a una famiglia che integri o sostituisca in via temporanea quella d'origine, fermo restando l'obiettivo del rientro del minore nel suo nucleo familiare. La finalità sottesa all'intervento è duplice: da un lato il sostegno del minore, dall'altro il sostegno alla sua famiglia d'origine;
- secondo l'Organizzazione mondiale della sanità, «per abuso all'infanzia e maltrattamento debbono intendersi tutte le forme di maltrattamento fisico e/o emozionale, abuso sessuale, trascuratezza o negligenza o sfruttamento commerciale o altro che comportino un pregiudizio reale o potenziale per la salute del bambino, per la sua sopravvivenza, per il suo sviluppo o per la sua dignità nell'ambito di una relazione caratterizzata da responsabilità, fiducia o potere»;
- il 27 giugno 2019, a seguito dell'operazione di polizia «Angeli e demoni», numerose persone sono state sottoposte a misura cautelare perché avrebbero costruito un illecito e redditizio sistema di gestione dei minori, attraverso il quale essi venivano sottratti illegittimamente alle famiglie d'origine per poi collocarli in affidamento, presso persone amiche o conoscenti;
- secondo l'accusa, il sistema produceva false relazioni e disegni artefatti per allontanare i bambini dalle famiglie e collocarli in affidamento retribuito per poi sottoporli ad un programma psicoterapeutico, con un giro d'affari di centinaia di migliaia di euro.
- emergerebbe che destinatari dei provvedimenti siano accusati, a vario titolo, di frode processuale, depistaggio, abuso d'ufficio, maltrattamenti su minori, lesioni gravissime, falso in atto pubblico, violenza privata, tentata estorsione, peculato d'uso.

rilevato che

- alla luce delle criticità riportate nelle premesse con delibera n. 215 del 27 luglio 2019 l'Assemblea legislativa a norma del comma 1 dell'articolo 40 dello Statuto regionale che stabilisce: "L'Assemblea legislativa può istituire, secondo le modalità stabilite dal Regolamento, Commissioni assembleari speciali con il compito di svolgere inchieste sull'attività amministrativa della Regione, degli enti e aziende da essa dipendenti, oppure su ogni altra questione di interesse regionale"; e del comma 1 dell'articolo 60 del Regolamento interno dell'Assemblea Legislativa ha istituito la Commissione speciale d'inchiesta circa il sistema di tutela dei minori nella Regione Emilia-Romagna, al fine di conoscere genesi, diffusione ed articolazione delle criticità in essere nel sistema regionale e di avere indicazioni rispetto agli strumenti da utilizzare per porre rimedio, correggere le distorsioni in essere e per restituire all'Assemblea una relazione puntuale su tali criticità;
- la suddetta delibera istitutiva ha determinate l'oggetto della commissione ovvero il tema della tutela dei minori, in particolare degli affidi in ambito regionale, in particolare:
 - servizi sociali anche appaltati a soggetti esterni, quali ad esempio le procedure di affidamento dei servizi; la trasparenza e pubblicità delle procedure di affidamento; gli standard qualitativi; i servizi pubblici connessi agli affidi e i privati con cui interagiscono; l'esternalizzazione dei servizi; i fondi regionali interessati, la loro ripartizione, assegnazione ai servizi territoriali e le modalità di spesa locale;

- metodi seguiti negli affidi di minori e nella presa in carico delle famiglie, quali ad esempio il sistema dei controlli sulle consulenze tecniche d'ufficio affidate a psicologi e pedagogisti, sull'operatività degli assistenti sociali, la delega a terzi dei servizi; la competenza degli operatori sociali;
 - il rapporto tra servizi sociali e servizi dell'amministrazione della Giustizia minorile (protocolli da seguire nel rapporto con i minori; la valutazione dei servizi sociali negli affidi);
 - il ruolo del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza ed i suoi rapporti con i servizi sociali territoriali, con gli organi della Giustizia minorile e con le forze dell'ordine dedite alle indagini;
- l'oggetto della suddetta deliberazione inoltre indica la realizzazione di un regolamento regionale che contenga precise indicazioni in merito alle attività per correggere le distorsioni in essere oltre alla restituzione restituire all'Assemblea una relazione puntuale su tali criticità;

considerato che

- dai lavori della commissione suddetta sono emerse numerose criticità principalmente rilevate a seguito delle audizioni svolte e dal dibattito che ne è scaturito;
- le criticità più rilevanti scaturite sono:
 - la mancanza di un quadro normativo aggiornato, che non garantisce a pieno il contraddittorio nel procedimento posto in essere dal Tribunale dei minori a tutela dei minori;
 - la mancanza di un sistema organico e unitario di raccolta dei dati sul sistema degli affidi, sui costi che ne scaturiscono, e su altri dati che servono per un monitoraggio puntuale;
 - la presenza di un sistema pubblico non adeguato rispetto ai bisogni, che necessiterebbe di un numero più consistente di assistenti sociali e di contratti di lavoro stabili, di più risorse per rendere disponibile le equipe di secondo livello;
 - la mancanza di risorse per il rafforzamento della prevenzione e del contrasto della violenza contro i bambini, per assicurare tempestive ed adeguata presa in carico delle famiglie in difficoltà al fine di promuovere la genitorialità e prevenire gli allontanamenti ove sia certo che non vi siano casi di violenza o di abusi e, qualora l'allontanamento si dovesse rendere necessario, garantire un adeguato monitoraggio del percorso per il recupero delle competenze genitoriali, con un costante monitoraggio del progetto educativo del minore fuori famiglia;
 - la mancanza di adeguate sinergie della Regione dello Stato con i comuni ed altre realtà associative che già operano in tale settore, che possa fornire informazioni aggiornate e dettagliate sul fenomeno, anche al fine di fornire elementi utili per predisporre politiche adeguate di prevenzione e contrasto;
 - la mancanza di livelli essenziali delle prestazioni per i servizi rivolti a famiglie e bambini;
 - la mancanza diffusa delle prerogative del giusto processo in relazione al diritto alla difesa della famiglia d'origine e ad un curatore speciale per il minore;
 - la presenza di un organico scarso presso i tribunali per minorenni;
 - la mancanza distinzione tra i ruoli nel sistema degli affidi familiari, in modo tale da rendere distinte le figure di coloro che gestiscono il sistema di valutazione sociale delle famiglie rispetto a coloro che gestiscono il collocamento dei minori, stabilendo così un'incompatibilità tra chi decide sull'affido e chi, invece, gestisce le strutture di accoglienza;
 - la scarsa collaborazione in essere tra il Garante regionale dei minori e dell'infanzia e gli uffici regionali competenti, quest'ultimi sembra non sempre diano puntualmente risposte alle segnalazioni ed alle raccomandazioni che il Garante, come è emerso dai lavori della Commissione d'inchiesta su un caso specifico proprio inerente il caso Bibbiano (a seguito di raccomandazione del Garante agli organi regionali competenti non ricevette alcuna risposta);

considerato inoltre che

- la direttiva 24/2014/UE Al considerando 114, prevede che i contratti per i servizi alla persona quali taluni servizi sociali, sanitari e scolastici, di importo superiore alla soglia comunitaria siano improntati alla trasparenza a livello di Unione, specificando che gli Stati membri dovrebbero godere di un'ampia discrezionalità così da organizzare la scelta dei fornitori di servizi nel modo considerato più adeguato e che le norme della direttiva tengono conto di tale imperativo imponendo solo il **rispetto dei principi fondamentali di trasparenza e parità di trattamento**;
- il parere del Consiglio di Stato n. 2052 del 20 agosto 2018, richiesto dall'Anac, in merito alla normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali alla luce del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 e del d. lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (codice del terzo settore). , ha chiarito che, mentre il vecchio codice dei contratti escludeva i servizi sociali dalla normativa appalti, l'attuale codice, viceversa, non solo non reca alcuna esplicita esclusione dei servizi sociali dal proprio ambito di applicazione, ma detta in proposito plurime disposizioni, che rendono evidente la sottoposizione anche di tali servizi alla normativa codicistica (cfr. ad es. artt.: 35; 70; 72; 95; 140; 142; 143), dunque, l'affidamento dei servizi sociali, comunque sia disciplinato dal legislatore nazionale, deve rispettare la normativa pro-concorrenziale di origine europea, pertanto la disciplina del d. lgs. 50/2016, sia pure con il regime alleggerito di cui agli artt. 142 e 143, prevale sulle difformi previsioni del codice del terzo settore, ove in conflitto.;
- da quanto emerge dall'indagine della Procura di Reggio Emilia "Angeli e Demoni" sembra che oltre alla suddetta direttiva vi sia stata una elusione del codice degli appalti e delle disposizioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'affidamento di incarichi privati a terzi, in alternativa al pubblico servizio offerto dagli psicologi dell'ASL, che venivano così favoriti in assenza di gara pubblica, ed in violazione della normativa suddetta, oltre alla l'illegittimità di diverse procedure di gara e di bandi di gara relativi all'affidamento di incarichi per perizie su minori;
- tutto ciò avrebbe dovuto comportare un focus specifico della commissione d'inchiesta sul rispetto delle Linee guida dell'ANAC, recanti <<Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali>>;

IMPEGNA LA GIUNTA REGIONALE E L'UFFICIO DI PRESIDENZA DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA REGIONALE CIASCUNO PER LE PROPRIE COMPETENZE

- ad assumere iniziative volte a introdurre ulteriori misure tese al rafforzamento della prevenzione e del contrasto della violenza contro i bambini, prevedendo un approccio preventivo sistemico e interdisciplinare che sviluppi azioni a più livelli, provvedendo una copertura finanziaria adeguata alle attività di prevenzione della violenza;
- ad assumere ogni iniziativa, per quanto di competenza, per potenziare le attività dei servizi sociali, anche d'intesa con i comuni, investendo nella formazione degli operatori sociali investimento sui servizi sociali territoriali che si occupano di minori, garantendo personale, aggiornando gli strumenti a disposizione e costruendo delle équipes specialistiche per questo delicatissimo compito in tutti gli ambiti territoriali, e garantendo servizi di sostegno e terapeutici per i bambini che hanno subito violenza, in modo da favorire una maggiore protezione e prevenzione dei bambini maltrattati;

- ad istituire un sistema di raccolta dati, flussi finanziari e monitoraggio del fenomeno dei maltrattamenti e delle violenze sui minori, dell'abuso sessuale e dell'adescamento, nonché sul fenomeno degli affidi, che garantisca un accesso uniforme a informazioni e dati sui procedimenti che riguardano i minori, in sinergia con i comuni ed altre realtà associative che già operano in tale settore, che possa fornire informazioni aggiornate e dettagliate sul fenomeno, anche al fine di fornire elementi utili per predisporre politiche adeguate di prevenzione e contrasto;
- ad attivare e mettere a sistema un serio e efficace di monitoraggio dell'attività dei servizi di assistenza sociale al fine di analizzare i casi di malfunzionamento del sistema;
- a definire nell'ambito delle proprie competenze a livello regionale i livelli essenziali per i servizi rivolti a famiglie, bambini e adolescenti, in raccordo e condivisione con gli enti locali soprattutto nella individuazione delle priorità;
- ad agire nelle sedi di confronto Stato Regioni per garantire le prerogative del giusto processo in relazione al diritto alla difesa della famiglia d'origine e introdurre obbligatoriamente la figura del 'curatore speciale' del minore introducendo norme rigorose per evitare conflitti di interesse;
- a rafforzare le proprie attività per evitare l'allontanamento del minore dalla famiglia di origine o per renderlo quanto più possibile temporaneo, promuovendo e regolamentando, le reti di famiglie solidali aventi l'idoneità all'affidamento, gruppi di famiglie volontarie aggregate organizzate in o facenti parte di associazioni, strutturate in varie forme quali ad esempio il vicinato solidale ed altre espressioni di solidarietà. Le reti di famiglie possono accogliere minori all'interno del proprio nucleo oppure offrire un significativo supporto direttamente presso la famiglia del minore o con altre modalità;
- ad assicurare una tempestiva e un'adeguata "presa in carico" delle famiglie in difficoltà al fine di promuovere la genitorialità e prevenire gli allontanamenti ove sia certo che non vi siano casi di violenza o di abusi e, qualora l'allontanamento si dovesse rendere necessario, garantire un adeguato monitoraggio del percorso per il recupero delle competenze genitoriali, con un costante monitoraggio del progetto educativo del minore fuori famiglia;
- ad agire nelle sedi di confronto Stato Regioni per garantire a rafforzare il personale dei tribunali per minorenni, confermando la specificità da salvaguardare della giustizia minorile;
- ad aggiornare la Direttiva regionale in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi, secondo un approccio interdisciplinare e scientifico, attraverso gruppi di lavoro che non siano caratterizzati per la presenza di personalità coinvolti direttamente o indirettamente in procedimenti penali o che abbiano un percorso formativo tale da essere condizionati nella loro attività da metodologie non riconosciute dalla comunità scientifica;
- a garantire un sistema di valutazione dei casi e nella presa in carico del minore e della sua famiglia caratterizzata dalla più ampia collegialità multiprofessionale su tutto il territorio regionale garantendo omogeneità a livello regionale;
- a separare chiaramente i ruoli nel sistema degli affidi familiari, differenziando i servizi minorili dell'amministrazione della giustizia da quelli degli enti locali, in modo anche da rendere distinte le figure di coloro che gestiscono il sistema di valutazione sociale delle famiglie rispetto a coloro che gestiscono il collocamento dei minori, stabilendo così un'incompatibilità tra chi decide sull'affido e chi, invece, gestisce le strutture di accoglienza;
- ad avviare un monitoraggio sul rispetto delle Linee guida dell'ANAC, recanti «Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali» da parte degli enti locali, nelle procedure di utilizzo

di fonti regionali, in particolare in merito al rispetto dei principi fondamentali di trasparenza e parità di trattamento e delle procedure e previste dalla legge in materia di procedimento amministrativo 241/92;

- ad avviare una maggiore collaborazione tra il Garante regionale dei minori e dell'infanzia e gli uffici regionali competenti, garantendo risposte puntuali alle segnalazioni ed alle raccomandazioni che il Garante suddetto, anche in assenza di norme che ne determinino l'obbligo;
- a sostenere i processi di riforma suddette a livello nazionale, la proposta di legge N. 2047 PROPOSTA DI LEGGE, d'iniziativa dei deputati Ascari, D'orso, Palmisano, Piera Aiello, Barbuto, Businarolo, Cataldi, Di Sarno, Di Stasio, Dori, Giuliano, Perantoni, Saitta, Salafia, Sarti, Scutellà, avente ad oggetto Modifiche al codice civile e alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di affidamento dei minori presentata il 31 luglio del corrente anno.

I Consiglieri
Sensoli Raffaella
Bertani Andrea
Piccinini Silvia