

Secondo quesito

Si chiede, in generale, se sussistano obblighi in capo ai genitori circa la compartecipazione al costo per le prestazioni assistenziali rivolte a minorenni disposte dall'autorità giudiziaria.

Analizzerò questa tema utilizzando partitamente i quesiti inviati.

§

C'è una legge che disciplina la compartecipazione alla spesa da parte dei genitori o parenti sostenuta per inserimento in casa-famiglia di minori?

Il quesito è stato sollevato dall'ente dove lavoriamo dopo un inserimento in comunità di quattro fratellini (con intervento dell'autorità giudiziaria) che chiaramente grava non poco sul bilancio comunale.

Ci siamo confrontate con altre colleghe che non si sono mai trovate di fronte a questa cosa in quanto è sempre stato l'ente che si è assunto la spesa, come fino adesso è successo a noi.

Non esiste una "legge" specifica che tratta espressamente questo tema, ma la legittimità della richiesta compartecipativa ai genitori si ricava da altre disposizioni.

L'art. 147 c.c. così stabilisce

"Il matrimonio impone ad ambedue i coniugi l'obbligo di mantenere, istruire, educare e assistere moralmente i figli, nel rispetto delle loro capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni, secondo quanto previsto dall'articolo 315-bis."

La corretta interpretazione di questa disposizione conduce a ritenere che detto obbligo, di ampio contenuto, s'imponga ovviamente non solo ai "coniugi", bensì ai "genitori" in quanto tali.

Il mantenimento cui i genitori sono tenuti comprende le spese per il vitto e per una abitazione adeguata, le spese sanitarie, scolastiche, ricreative, sportive, le spese attinenti alle relazioni sociali e, in generale, tutte quelle che concorrono ad organizzare uno stabile *menage*, idoneo a rispondere a tutte le necessità della cura dei figli, alla loro assistenza morale e materiale.

Quanto alla determinazione dell'obbligo, occorre tenere conto delle disponibilità effettive degli obbligati.

L'obbligo di mantenimento sorge con la nascita del figlio.

È noto che, prescindere dalle vicende afferenti all'esercizio della responsabilità genitoriale, permane in capo ai genitori l'obbligo al mantenimento della prole, e costituisce principio generale, salvo diversa disposizione di legge, che chiunque usufruisca di prestazioni assistenziali, sia tenuto, qualora economicamente capace, al sostenimento integrale, o almeno alla compartecipazione al costo, delle relative spese.

§

1. Con intervento dell'autorità giudiziaria si può richiedere compartecipazione ai genitori/parenti per pagamento retta comunità educativa? Ci sono normative specifiche dove viene disciplinato?

È certamente legittima, e, in certi casi, financo obbligata, la richiesta compartecipativa ai genitori.

Il problema vero non è il "se" chiedere, ma il "come" chiedere.

Negli artt. 22 e ss. del d.P.R. n. 616/1977 non si rinviene una generale e indiscriminata previsione di gratuità della materia "beneficenza pubblica", mantenendosi anzi espressamente la distinzione tra "erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento" (art. 22) (così come del resto avveniva nel regime preesistente, disciplinato dagli artt. 78 e ss. della l. n. 6972/1890, ove, esemplificativamente, la l. n. 1580/1931 regolava la rivalsa delle spese di ricovero sostenute dai Comuni in favore di coloro "che non si trovino in condizioni di povertà").

E, a conferma di ciò, riveniamo la fondamentale definizione contenuta nell'art. 128 co. 2 del d.lgs. n. 112/1998:

"Ai sensi del presente decreto legislativo, per "servizi sociali" si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia".

Essendo la prestazione imposta dall'autorità giudiziaria, relativamente alla quale, salvo casi limite, il Servizio sociale non ha una discrezionalità amministrativa bensì solo tecnica, quel che difetta in modo evidente è una

"domanda di prestazioni sociali agevolate"

che il d.P.C.M. n. 159/2013 prevede quale atto di impulso di una presa in carico (anche solo) a fini economici, rendendosi per l'effetto (quantomeno) discutibili quelle previsioni regolamentari che, in questi casi, prevedono l'utilizzo necessitato dell'attestazione I.S.E.E. dei genitori per valutarne la capacità economica.

Ciò non significa che la prestazione debba intendersi come gratuita, ma, più semplicemente, che la capacità economica dei genitori può essere misurata attraverso ogni indicatore utile allo scopo, sintetico o meno, garantendo, o comunque provando di aver cercato di garantire, il contraddittorio relativo.

La vera difficoltà, in questi casi, riposa nel fatto che ben difficilmente i genitori di minori segnalati dal Servizio sociale all'Autorità giudiziaria saranno collaboranti, atteso che il Servizio, e l'assistente sociale di riferimento, ordinariamente rappresentano ai loro occhi la fonte di tutti i loro guai.

In ogni caso, non constando alcuna legge che:

- a) sancisca la gratuità degli interventi di assistenza ai minori su prescrizione dell'autorità giudiziaria (collocamento in comunità, incontri protetti, educativa domiciliare, frequentazione centri diurni, ecc.);
- b) ascriva esclusivamente e inderogabilmente all'ente locale le relative spese;
- c) faccia contestualmente ed esplicitamente venire meno l'obbligo al mantenimento che grava sui genitori, come codicisticamente previsto,

appare chiara ed evidente la legittimità della richiesta compartecipativa, a patto che, ovviamente, essa sia eseguita con criterio, senza giungere a richieste illogiche, abnormi e comunque insostenibili.

§

2. Senza intervento dell'autorità giudiziaria e quindi con un progetto servizio sociale/ famiglia, si può richiedere il pagamento della retta o comunque una compartecipazione?

A maggior ragione, allorquando la prestazione assistenziale sia direttamente richiesta dai genitori, appare legittimo richiedere loro una compartecipazione al costo, e proprio in forza del principio generale per cui la prestazione è gratuita solo quando la legge dispone in tal senso.

Ma, come detto, non vi è alcuna legge che ciò stabilisce, nemmeno con riferimento alle prestazioni suaccennate.

In questo caso le prestazioni richieste potrebbero anche ritenersi sussunte nel novero delle prestazioni sociali agevolate di cui al d.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159, recante il *Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)* e, per l'effetto, l'I.S.E.E. del nucleo familiare rilevante costituisce certamente lo strumento da utilizzarsi per calcolare la capacità economica relativa.

Ciò pare trovare conforto negli artt. 1 co. 1 lett. g), 2 co. 4 lett. b) e 7 dello stesso d.P.C.M. n. 159/2013 oltretutto nella Tabella allegata al d.m. 8 marzo 2013, rubricato *Definizione delle modalità di rafforzamento del sistema dei controlli dell'I.S.E.E.*, in particolare ai nn. A1.14 e A2.11.

Vero è che l'art. 3 co. 4 del d.P.C.M. n. 159/2013 delinea situazioni nelle quali, a fini I.S.E.E., il minore costituisce nucleo familiare a sé stante ovvero fa parte di determinati nuclei familiari, ma ciò è del tutto irrilevante, atteso che il pagamento della prestazione non è richiesto al minore, bensì ai suoi genitori.

Nel caso in cui le prestazioni assistenziali rivolte a minorenni siano richieste dai genitori e, quindi, concordate con il Servizio sociale, la capacità economica dei genitori a fini compartecipativi può esser misurata per tramite della relativa (corretta) attestazione I.S.E.E. in corso di validità ovvero, all'interno di una cornice progettuale, utilizzando altri indicatori (dichiarazione dei redditi, ecc.).

In ogni caso, l'amministrazione è chiamata a dotarsi di un Regolamento che espliciti le coordinate generali della disciplina suaccennata e che preveda che il Servizio

sociale, all'interno di un compiuto contraddittorio con i genitori, da attivarsi preventivamente/immediatamente, li informi dei loro obblighi compartecipativi.

§

3. Inserimento in comunità terapeutica cambia qualcosa rispetto a un inserimento di una comunità educativa? I genitori in questo caso devono sostenere la retta o compartecipare?

Secondo la giurisprudenza contabile è legittimo, e doveroso, anche in questi casi imporre un pagamento in capo ai genitori capaci economicamente (Cfr. Corte Conti, Molise, Sez. contr., 11-01-2016, Par. n. 2).

La questione, invero, appare ben più complessa, attesa la natura delle prestazioni erogate in quel tipo di strutture e il generale principio ordinamentale di gratuità delle prestazioni di cura.

La giurisprudenza più recente ha raffinato il pensiero: certamente le prestazioni "di cura" devono ritenersi a carico del Fondo Sanitario Regionale, ma allorquando ad esse si accompagnino prestazioni educative/socializzanti, si deve riconoscere la sussistenza di "oneri sociali" a carico della diade Comune/genitori, che sono chiamati a suddividersi detti costi in applicazione del Regolamento comunale (o zonale) vigente e, ovviamente, tenuto conto della capacità economica dei genitori stessi (Cfr. App. Milano, Sez. III, 16-01-2024, n. 109).

Invero vi sono anche pronunce di merito che stabiliscono l'integrale costo a carico "della sanità" (Cfr. Trib. Asti, 04-06-2018, n. 515; Trib. Vicenza, 17-10-2018, n. 2489 e Trib. Lecce, Sez. I, 16-01-2020, n. 87), ma l'orientamento prevalente pare quello cui ha aderito la Corte d'Appello di Milano nella suindicata decisione.

§

4. Può disciplinare l'ente comunale quanto sopra all'interno del proprio regolamento dei servizi sociali? Che autonomia ha?

Certamente il Comune può disciplinare la materia nel proprio Regolamento di settore, e per tutto quanto suesposto.

L'autonomia è molto ampia, a patto che siano rispettati i criteri di ragionevolezza e di non abnormità della richiesta.

§

Il caso del c.d. prosiegno amministrativo

Di particolare interesse è la gestione dei rapporti tra Comune e genitori in caso di prosiegno amministrativo.

L'art. 25 del r.d.l. n.1404 del 1934 stabilisce che

“Le spese di affidamento o di ricovero, da anticiparsi dall'Erario, sono a carico dei genitori”.

Ecco che allora, oltre al consueto obbligo di mantenimento, il titolo giuridico legittimante, in base al quale il Comune chiede la compartecipazione ai genitori è rinvenibile direttamente nella legge.

L'art. 25 dianzi citato pone una previsione normativa inequivocabile: le spese relative all'assistenza sono (solo) anticipate dalla pubblica amministrazione ma restano inesorabilmente a carico dei genitori, quantificandosi in maniera diversificata in relazione alla capacità economica degli stessi.

Questa possibilità è stata validata, in modo uniforme, dalla giurisprudenza (Cfr. App. Milano, 12-01-2022, n. 81; Cass. civ., Sez. I, 20-06-2023, Ord. n. 17578).

§ § §

Conclusioni

Sin dal 2010 la Suprema Corte di Cassazione ha rilevato che il provvedimento dell'autorità giudiziaria di allontanamento del minore dalla casa familiare e di collocamento in comunità, accompagnato, o meno, dalla sospensione o dall'ablazione della responsabilità genitoriale, non fa venir meno l'obbligo dei genitori di provvedere al mantenimento del minore medesimo, nella specie consistente nella retta da pagare alla struttura di accoglienza, trattandosi di un obbligo collegato esclusivamente al perdurare dello *status* di figlio e non alla permanenza del minore presso il nucleo familiare.

L'obbligo del genitore di provvedere al mantenimento dei figli perdura finché questi non abbiano raggiunto l'indipendenza economica, oppure siano stati posti nelle concrete condizioni per potere essere economicamente autosufficienti, senza averne però tratto utile profitto per loro colpa o per loro scelta.

L'affidamento del minore all'ente locale non significa trasferimento in capo a questi di ogni onere, abrogando implicitamente l'obbligo al mantenimento in capo ai genitori.

Nessuna disposizione ciò prevede, di qui la legittimità complessiva, astratta, della richiesta compartecipativa ai genitori, impregiudicata la fase della quantificazione puntuale, operata in via generale nel Regolamento dell'ente locale, e declinata puntualmente nel provvedimento che ne dà applicazione ovvero all'interno di una cornice progettuale condivisa.

Questa conclusione ci consente comunque di spendere alcune considerazioni circa la possibilità che l'assistente sociale possa, attraverso propria relazione motivata, suggerire all'amministrazione di derogare alla disciplina (regolamentare) vigente.

Vero è infatti che rispetto al caso generalmente e astrattamente disciplinato dal regolamento dell'ente, vi possono essere situazioni che suggeriscono ovvero giustificano deroghe in favore “dell'utenza”, ma è altrettanto vero che dette deroghe devono (devono!) avere il carattere di eccezionalità.

Ingiustificato quindi sarebbe il ricorso sistematico alla “motivata relazione derogatoria”, che trova la propria inespressa ragione nella (probabile) conseguente difficoltà di gestione del rapporto con i genitori: costituisce condizione sostanzialmente normale, per l’assistente sociale, il fatto che l’utenza non sia collaborante ovvero sia financo oppositiva, e, dunque, ciò non è bastevole a giustificare la sistematica disapplicazione del Regolamento dell’ente, al fine di far rivivere una (inesistente) gratuità delle prestazioni considerate, funzionale ad una maggiore serenità del rapporto professionale con gli stessi.

Certamente il Servizio sociale deve trovare il punto di equilibrio con esigenze finanziarie dell’amministrazione in sede di definizione dei contenuti regolamentari qui disaminati, ma, proprio in tempi di particolare contingentamento delle risorse disponibili, non vi è ragione fattuale, oltre a quella giuridica, per prevedere una gratuità generalizzata degli interventi disaminati, che andrebbe a favorire, senza che ve ne sia motivo, proprio i genitori più abbienti.

§ § §

In questo è il mio parere.

Confidando di aver risposto alle Vostre aspettative ed interessi, almeno in punto di consapevolezza, resto in attesa di conoscere la Vostra opinione al riguardo e resto a disposizione per ogni ulteriore chiarimento eventualmente necessitato.

Con i migliori saluti.

Avv. Massimiliano Gioncada

