

OSSERVAZIONI DDL AC 1866

Disposizioni in materia di tutela dei minori in affidamento

Si ringrazia per lo spazio riservato a Cometa all'interno delle audizioni parlamentari su questo disegno di legge e per l'attenzione e l'ascolto che vorrete dare al nostro contributo.

Il **fine** perseguito con il disegno di legge in discussione di procedere ad una ricognizione che consenta di avere numeri certi e qualitativamente affidabili afferenti il numero di minori collocati fuori dalla famiglia di origine non può che essere **condiviso**. L'idea di un registro nazionale funziona infatti nella misura in cui tende a risolvere le criticità presenti, derivanti da disomogeneità territoriali in materia di tutela dei minori, a partire dalla nomenclatura dei provvedimenti di collocamento. Altrettanto meritevole ci pare la finalità, dichiarata in più occasioni da questo esecutivo, di potenziare le politiche in materia di minorenni fuori famiglia, in un'ottica di recupero della centralità e della tutela del minore nelle scelte che lo riguardano.

Ciò premesso, **occorre chiederci** se l'istituzione di un registro così come previsto all'articolo 1 lett. a) del presente decreto, sia strumento idoneo allo scopo e, in particolare, **se è necessario** istituire un **registro nominativo** anche per gli **affidatari** tenuto conto delle suddette finalità perseguite.

L'affido come atto di carità

L'**istituto** dell'affido familiare ha circa **un secolo di vita**, dovendosi individuare come primo precedente il "baliatico", che si risolveva nel collocamento di un bambino presso un ente o una persona fisica.

La disciplina contenuta nel D.Lgt. 4 agosto 1918, n. 1395. e nel D.P.C.M. 6 gennaio 1919 "*Disposizioni per l'esercizio del baliatico*" era finalizzata esclusivamente alla protezione del minore di fronte ad una malattia fisica; infatti, erano previsti come requisiti per la balia la buona condotta e l'assenza di alcune particolari malattie. Dopo il periodo di allattamento del minore, la tutela veniva garantita dal collocamento presso famiglie artigiane o contadine con l'intento di consentire allo stesso di imparare gli elementi fondamentali di un mestiere, che successivamente contribuisse al suo mantenimento.

Le **famiglie affidatarie**, pertanto, esistevano da prima che il legislatore recepisce l'esigenza di riconoscere tutela al minore ed il fondamento della loro esistenza era costituito dallo **spirito di carità** che animava le famiglie dell'epoca.

L'erezione dell'affido ad istituto giuridico, atto volontario non lucrativo

La **legge** 4 maggio 1983 n. **184** dal titolo "*Diritto del minore ad una famiglia*" ha dato forma giuridica ad un'esperienza che aveva già raggiunto un'utilità sociale e che, con tale normativa, diviene nell'ordinamento italiano l'istituto dell'affidamento familiare, quale intervento di carattere temporaneo di aiuto e sostegno offerto ad un minore allontanato dalla famiglia di origine che non è in grado di occuparsi delle sue necessità.

Per gli affidatari, l'accoglienza di un minore in affidamento familiare, è una **manifestazione di "non possesso"** di un adulto o coppia disponibili ad accogliere l'altro senza alcun tornaconto e calcolo.

L'affidamento familiare è stato pensato dal legislatore quale modalità di sostegno temporaneo per il minore proveniente da una famiglia in difficoltà, e non in grado di occuparsi della sua educazione e delle sue necessità materiali ed affettive.

Esso, pertanto, dura il tempo necessario al recupero della famiglia di origine, con la quale il bambino mantiene un legame e nella quale è destinato, di norma, a far ritorno.

L'esperienza dell'affidamento familiare nasce come risposta della società a un bisogno ove la disponibilità all'accoglienza di minori da parte di famiglie o di persone è quindi per sua natura **espressione di un'attività di volontariato a cui è estranea qualsiasi logica di erogazione di servizio pubblico o di lucro.**

Gli affidatari, evidentemente, non rappresentano un'unità d'offerta, nel senso che la disponibilità all'accoglienza in famiglia è una **scelta libera** con cui gli affidatari accolgono il minore presso la propria famiglia, **senza che sussista alcun obbligo** di farlo come invece nel caso di una struttura di accoglienza autorizzata al funzionamento. Il gestore di un'unità d'offerta, infatti, che ha ottenuto l'autorizzazione al funzionamento, è parte del sistema sociale ed è tenuto a fornire la propria disponibilità ad accogliere minorenni presso la propria struttura, nei limiti dei posti disponibili.

Quale scopo ha il registro?

L'istituzione di un **registro** per le unità di offerta (volendosi con tale espressione intendere tutte le tipologie di comunità presenti sul territorio nazionale, le cui nomenclature variano da Regione a Regione) risponde con certezza alla **finalità di programmare** il numero di soggetti da autorizzare e di **posti** da garantire in relazione al fabbisogno di minori su un determinato territorio.

Diversamente l'iscrizione nel registro delle famiglie affidatarie **quali finalità** persegue?

È da **escludere** che l'iscrizione abbia un **valore autorizzatorio** circa la possibilità di una famiglia di accogliere un minore in affido in quanto la normativa non stabilisce vincoli o requisiti specifici per gli affidatari la cui idoneità è rimessa alla valutazione del servizio sociale e riguarda l'adeguatezza del contesto familiare per il minore da collocare. Al tempo stesso **non ha un valore programmatico**. L'iscrizione, infatti, non è di per sé in grado di far sorgere alcun vincolo alla libertà della famiglia di accogliere. Ciò rappresenta un fatto che differenzia in modo sostanziale gli affidatari dal sistema dell'unità di offerta. La famiglia oggi può dire sì e domani può revocare la propria disponibilità ad accogliere un bambino in affido senza alcuna limitazione.

Per questa ragione il dato numerico del registro degli affidatari risentirebbe di tale precarietà e **non** costituirebbe un **dato** affidabile da utilizzare **per strumenti di programmazione politica**.

Rischio di contrazione del numero di famiglie affidatarie

Quanto alla finalità fosse di promozione dell'istituto dell'affidamento familiare, non si può non rilevare che la costituzione di un registro crea il **rischio**, a contrario, di una **contrazione ulteriore della domanda di accoglienza**, in quanto pone un elemento di rigidità a un atto di gratuità. L'iscrizione in un registro inevitabilmente evoca nei destinatari una finalità di controllo e l'esperienza insegna che i sistemi di irrigidimento dell'accoglienza riducono l'offerta. Più si lasciano le famiglie libere di rispondere al bisogno, più la gratuità cresce.

E' utile altresì chiarire che in tale ambito esulano profili lucrativi in quanto non esiste alcun rapporto sinallagmatico tra l'accoglienza in famiglia e la corresponsione di somme di denaro agli affidatari; il contributo affido, ove riconosciuto dagli enti locali, costituisce un rimborso spese come già affermato dall'agenzia delle entrate. Ciò esclude che l'attività di accoglienza sia qualificabile quale prestazione e che tenuto conto dell'entità del contributo inferiore a 500 euro siano ipotizzabili marginalità tenuto conto del costo ISTAT¹ per la crescita del minore. In contributo annuale è inferiore al più basso costo medio di mantenimento di un figlio del nucleo con più basso reddito.

La funzione dell'affidamento familiare

Un'ultima annotazione riguarda la **funzione dell'affidamento familiare**.

Nel dossier predisposto dal dipartimento giustizia che accompagna il disegno di legge, si legge che l'affido ha *"una funzione esclusivamente assistenziale"*. Questa visione rischia di enfatizzare la logica sanzionatoria dell'allontanamento dalla famiglia di origine come conseguenza dell'inadempimento delle funzioni genitoriali. Appare invece importante in questa sede ribadire che l'affido rappresenta, oltre all'assistenza di un minore privo di un ambiente familiare idoneo in cui crescere, un **sostegno alla famiglia naturale** e, quindi, non è meramente conseguenza dell'incapacità genitoriale, ma un mezzo che consente ai genitori naturali di recuperare questa funzionalità senza pregiudicare il minore. Parlare di funzione esclusivamente assistenziale significa operare una riduzione della funzione preventiva dell'affido.

Alla luce di quanto finora esposto,

tenuto conto

che il disegno di legge prevede la costituzione di due distinti registri in cui iscrivere le famiglie affidatarie: quello *"presso il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 1, lett. a) e quello "presso ciascun tribunale per i minorenni e tribunale ordinario (comma 1, lett. b),*

si chiede

di valutare l'**esclusione delle famiglie affidatarie dal registro di cui al comma 1, lett. a**, tenuto conto che le stesse fuoriescono dal sistema delle unità di offerta per l'accoglienza dei minori che il registro intende monitorare.

Si fa presente altresì che la raccolta del dato numerico dei minori in famiglia affidataria resta comunque oggetto di rilevazione attraverso il registro istituito presso l'Autorità Giudiziaria come introdotto con l'art. 1, co. 1, let. b del medesimo disegno di legge.

Disegno di legge 1866, Art. 1, co. 1, let. a)	
Versione attuale	Versione modificata
Art. 1, co. 1, let. a)	Art. 1, co. 1, let. a)

¹ <https://www.federconsumatori.it/wp-content/uploads/2021/07/l-costi-per-crescere-un-figlio3.pdf>

<p>...</p> <p>« Art. 5-ter. – 1. Presso il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito il registro nazionale degli istituti di assistenza pubblici e privati, delle comunità di tipo familiare e delle famiglie affidatarie, con la finalità di monitorare il ricorso agli affidamenti dei minori temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo e di prevenire e ridurre situazioni di collocamento improprio presso istituti, in attuazione del superiore interesse del minore.</p> <p>2. Nel registro di cui al comma 1 sono inseriti, su base provinciale, il numero dei minori collocati, nel territorio nazionale, in ciascun istituto di assistenza pubblico o privato ovvero in ciascuna comunità di tipo familiare, la denominazione degli stessi istituti e comunità nonché il numero delle famiglie, delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza che sono disponibili all'affidamento o all'inserimento di minori ai sensi dell'articolo 2.</p> <p>...</p>	<p>...</p> <p>« Art. 5-ter. – 1. Presso il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito il registro nazionale degli istituti di assistenza pubblici e privati, delle comunità di tipo familiare e delle famiglie affidatarie, con la finalità di monitorare il ricorso agli affidamenti dei minori temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo e di prevenire e ridurre situazioni di collocamento improprio presso istituti, in attuazione del superiore interesse del minore.</p> <p>2. Nel registro di cui al comma 1 sono inseriti, su base provinciale, il numero dei minori collocati, nel territorio nazionale, in ciascun istituto di assistenza pubblico o privato ovvero in ciascuna comunità di tipo familiare, la denominazione degli stessi istituti e comunità nonché il numero delle famiglie, delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza che sono disponibili all'affidamento o all'inserimento di minori ai sensi dell'articolo 2.</p> <p>...</p>
---	--

* * *

Si coglie altresì l'**occasione** del presente disegno di legge finalizzato alla **promozione dell'affido** che interviene sulla l. 184/1983, per segnalare il **mancato adeguamento** dell'art. 80 della stessa legge, alle modifiche introdotte in tema di prestazioni assistenziali, previdenziali e fiscali in punto di cd. **assegno unico universale** (l. 46/2021), nei termini che seguono.

Il principio di parità tra la genitorialità affidataria e naturale rischia infatti di essere svuotato da interpretazioni restrittive degli enti preposti (INPS) fondate sul tenore letterale della norma che non contiene riferimenti agli istituti di nuovo conio introdotti (es. assegno unico universale) che hanno quale presupposto indefettibile la sussistenza di un rapporto di convivenza con il minore (come già chiarito tra l'altro dalla comunicazione INPS numero 773 del 21 febbraio 2024).

Tale distonia legislativa può essere risolta attraverso una semplice modifica normativa. Si suggerisce pertanto la seguente possibile intervento legislativo.

ASSOCIAZIONE COMETA ODV

art. 80 L. 184/1983

Versione attuale	Versione modificata
<p>1. Il giudice, se del caso ed anche in relazione alla durata dell'affidamento, può disporre che gli assegni familiari e le prestazioni previdenziali relative al minore siano erogati temporaneamente in favore dell'affidatario.</p> <p>2. Le disposizioni di cui all'articolo 12 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, all'articolo 6 della legge 9 dicembre 1977, n. 903, e alla legge 8 marzo 2000, n. 53, si applicano anche agli affidatari di cui al comma 1.</p> <p>3. Alle persone affidatarie si estendono tutti i benefici in tema di astensione obbligatoria e facoltativa dal lavoro, di permessi per malattia, di riposi giornalieri, previsti per i genitori biologici.</p> <p>4. Le regioni determinano le condizioni e modalità di sostegno alle famiglie, persone e comunità di tipo familiare che hanno minori in affidamento, affinché tale affidamento si possa fondare sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza indipendentemente dalle condizioni economiche.</p>	<p>1. Alle persone affidatarie si estendono tutti i benefici previsti per i genitori naturali per il periodo in cui il minore conviva con gli stessi.</p> <p>2. Le regioni determinano le condizioni e modalità di sostegno alle famiglie, persone e comunità di tipo familiare che hanno minori in affidamento, affinché tale affidamento si possa fondare sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza indipendentemente dalle condizioni economiche. È fatto divieto introdurre limitazioni basate sulle capacità economiche degli affidatari.</p>

Per Associazione Cometa

Alessandro Mele

