

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 5035

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ZELLER, BRUGGER, WIDMANN, DETOMAS, COLLÈ**

Istituzione dell'assegno di mantenimento a tutela del minore

*Presentata il 26 maggio 2004*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la presente proposta di legge si vuole intervenire in materia di prestazioni assistenziali a favore dei minori. La realtà sociale dell'Italia è marcata da una sempre più crescente instabilità coniugale, il modello tradizionale familiare viene sfaldato da separazioni e da divorzi progressivamente aumentati nel periodo 1995-2001.

I dati ISTAT relativi al 1995 ci parlano di 52.323 separazioni e 27.038 divorzi, saliti rispettivamente a 71.969 e 37.573 nel 2000. I valori in questione si riferiscono unicamente ai procedimenti conclusi dal punto di vista giudiziario, perché le istanze pervenute presso i tribunali sono ben superiori (si parla nel 2000 di 99.640 domande di separazione e 48.451 domande di divorzio). L'ultimo dato disponibile relativo all'anno 2001 si attesta intorno alle 75.890 separazioni e ai 40.051 divorzi.

Il fenomeno si distribuisce sul territorio nazionale non in maniera uniforme, la propensione alla separazione o al divorzio risulta nettamente superiore al nord dove nel 2000 si rilevano 6,2 separazioni e 3,4 divorzi ogni 1.000 coppie coniugate, contro 3,2 separazioni e 1,4 divorzi nel Mezzogiorno. Le più alte percentuali regionali si raggiungono in Liguria (9,1 separazioni e 5,2 divorzi) e in Piemonte (6,8 separazioni e 3,9 divorzi) mentre i valori più bassi appartengono alla Calabria (1,7 separazioni e 0,7 divorzi) e alla Basilicata (2,4 separazioni e 0,9 divorzi).

Il naufragio di tanti matrimoni coinvolge direttamente i figli, nel 2000 il 68,2 per cento delle separazioni e il 60,3 per cento dei divorzi hanno riguardato coppie con figli. In particolare i minori di diciotto anni sono stati coinvolti nel 48,9 per cento delle separazioni e nel 36,3 per cento dei

divorzi. I minori di dieci anni di età, interessati dal fenomeno, sono stati 32.114 nelle cause di separazione e 7.413 in quelle di divorzio.

Per concludere la carrellata di dati in materia, è importante rilevare che il 21,6 per cento delle separazioni e il 14,2 per cento dei divorzi si concludono con una forma di sostentamento economico a favore del coniuge. Normalmente il soggetto erogatore dell'assegno di mantenimento è l'uomo sia che a beneficiarne siano i figli o la moglie. L'assegno mensile a favore del coniuge, nei dati in nostro possesso di fonte ISTAT, risulta mediamente pari a 476,74 euro nelle separazioni e a 557,32 euro nei divorzi.

I numeri citati sono impressionanti e dimostrano una situazione di estrema delicatezza per quanto riguarda i minori. La contribuzione al mantenimento della prole che viene riconosciuta al coniuge affidatario, nella maggior parte dei casi la madre, economicamente più debole, non sempre viene percepita come un obbligo ma piuttosto come una mera facoltà.

Risulta, inoltre, particolarmente difficile quantificare i casi di mancata corresponsione dell'assegno di mantenimento in quanto si tratta di un fenomeno in molti casi sommerso. In questo senso è stata avviata un'indagine dall'università La Sapienza di Roma e dall'assessorato per le pari opportunità del comune di Roma per la rilevazione del fenomeno di inadempimento economico in nuclei separati o divorziati che si sono rivolti alle diciannove municipalità cittadine. Le considerazioni conclusive della ricerca confermano la difficoltà del reperimento dei dati: «Ciò mostra come il fenomeno dell'inadempimento, nonostante sia un problema di ampia rilevanza sociale, non ha a tutt'oggi una propria specifica visibilità neppure nei servizi sociali a fronte dei vari problemi che accompagnano le separazioni e i divorzi delle famiglie italiane. Siamo dunque di fronte ad un fenomeno in larga parte sommerso che presenta, quando si tenta di metterlo in luce, un insieme di sfaccettature e interconnessioni con diverse problematiche sia individuali che relazionali e

sociali. La popolazione sulla quale abbiamo focalizzato la nostra ricerca risulta appartenere ad una fascia di donne che, per diversi motivi, ha deciso di non agire legalmente i propri diritti nei confronti dell'ex coniuge inadempiente, o se li ha agiti, non ha ottenuto soddisfazione».

Per tutelare i minori, la loro crescita ed educazione che deve proseguire con decoro e dignità, si è deciso di intervenire con questa proposta di legge con la quale si predispone un'erogazione anticipata al genitore affidatario (o altro soggetto affidatario) delle somme destinate al mantenimento, con un tetto massimo di 500 euro, aumentabile di 150 euro per ogni figlio dopo il primo, nel caso in cui il genitore obbligato non corrisponda alle medesime.

La provincia autonoma di Bolzano ha già provveduto ad emanare una legge in tale senso per fare fronte alle continue omissioni del genitore obbligato. Si tratta della legge provinciale 3 ottobre 2003, n. 15, e come si evince dalla relazione alla legge stessa: «sulla scorta di analoghe iniziative assunte in Paesi stranieri (quali la Svizzera, la Germania e l'Austria)... si propone l'intervento della provincia autonoma di Bolzano nelle situazioni in cui la violazione dell'obbligo al mantenimento possa costituire grave pregiudizio per i figli minori, mediante l'erogazione in via anticipata della prestazione dovuta e la successiva rivalsa sull'obbligato. L'intervento previsto, pur dichiaratamente volto a tutelare la dignità del minore mediante la prevenzione di situazioni di grave disagio, potrebbe al contempo costituire valido stimolo per il genitore obbligato al mantenimento, ad adempiere correttamente e tempestivamente ai propri obblighi. Se, infatti, la contribuzione al mantenimento dei figli può non essere intesa come un obbligo nei confronti dell'ex coniuge — pur essendolo ad ogni effetto — altrettanto non vale nei confronti della pubblica amministrazione, che subentrerebbe nel diritto di credito».

Infatti il meccanismo previsto dalla legge provinciale prevede oltre all'attività di erogazione anche quella di recupero, quindi il legislatore ha introdotto un si-

stema misto: mentre l'erogazione è delegata ai comuni e da questi subdelegata alle comunità comprensoriali, quelle relative all'esercizio della surroga nel diritto di credito nei confronti del genitore obbligato al mantenimento, permangono in capo alla provincia, la quale tramite il proprio ufficio delle entrate provvede al recupero.

Per introdurre gli stessi principi nella normativa generale si è elaborato l'articolo che segue la presente relazione.

All'articolo 1 sono definite le finalità dell'intervento legislativo, mirante all'erogazione anticipata al genitore affidatario delle somme per il mantenimento del minore non corrisposte dal genitore obbligato.

L'articolo 2 disciplina il trasferimento del diritto di credito, ai sensi dell'articolo 1201, del codice civile, in capo all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), il quale si rivale direttamente sul genitore obbligato per la riscossione delle somme erogate e degli interessi maturati.

All'articolo 3 sono stabiliti i soggetti aventi diritto alla prestazione: cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea, con residenza in Italia da almeno un anno.

All'articolo 4 si fissano i presupposti del diritto alla prestazione rappresentati dall'esistenza di un titolo esecutivo fondato su un provvedimento dell'autorità giudiziaria.

L'articolo 5 stabilisce che il reddito del richiedente al momento della richiesta di anticipazione dell'assegno di mantenimento non deve superare i 29.000 euro lordi all'anno.

Con l'articolo 6 si stabiliscono le modalità per l'erogazione della somma che comporta l'istituzione di una speciale gestione dell'INPS con una specifica dotazione finanziaria. L'assegno sarà concesso dai comuni ed erogato dall'INPS. Con uno o più decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono adottate le disposizioni per l'attuazione della norma.

L'articolo 7 fissa un tetto all'erogazione dell'assegno in misura non superiore a 500 euro mensili, aumentabile fino ad un massimo di 150 euro per ogni figlio dopo il primo.

I successivi articoli 8, 9, 10 e 11 disciplinano le modalità di presentazione della domanda, la decorrenza, la durata e la perdita della prestazione.

L'articolo 12 introduce una norma di salvaguardia per le competenze delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

L'articolo 13 prevede la necessaria copertura finanziaria. La totale assenza di dati relativi al fenomeno dell'inadempimento dell'obbligo di mantenimento ha comportato delle notevoli difficoltà nell'elaborare un calcolo, anche se solo indicativo, degli oneri dell'intervento legislativo in questione. Ci siamo basati sull'unico elemento disponibile ovvero le percentuali del 26 per cento delle separazioni e del 14 per cento dei divorzi che, sappiamo, si concludono con un assegno di mantenimento. Appliciamo queste percentuali ai dati dell'anno 2001, ultimi disponibili delle separazioni e dei divorzi, e otteniamo la cifra complessiva dei casi di riconoscimento di un obbligo al mantenimento. Di questi presumiamo che il 20 per cento sia il dato relativo all'inadempimento, supportati anche da alcuni studi di associazioni di genitori. La cifra che scaturisce verrà coperta al 50 per cento con la surrogazione legale, ovvero con il recupero delle cifre anticipate dall'INPS, e per la restante parte, relativa alla impossibilità del recupero nei confronti di soggetti disoccupati o in difficoltà economiche di vario genere, mediante corrispondente riduzione del « Fondo speciale » di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

L'articolo 14 reca la data di entrata in vigore della legge.

Vista l'importanza dell'iniziativa legislativa si auspica una sua rapida approvazione.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Oggetto e finalità).*

1. La presente legge disciplina l'erogazione anticipata, al genitore o ad altro soggetto affidatario, delle somme destinate al mantenimento del minore, qualora esse non vengano corrisposte dal genitore obbligato nei termini e alle condizioni stabiliti dall'autorità giudiziaria.

## ART. 2.

*(Surrogazione).*

1. L'erogazione dell'assegno di mantenimento in via anticipata ai sensi dell'articolo 1 comporta il trasferimento, ai sensi dell'articolo 1201 del codice civile, in capo all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), del diritto di credito nei confronti del genitore obbligato al mantenimento, in misura corrispondente agli importi erogati al beneficiario, il quale rilascia espressa dichiarazione in merito.

2. L'INPS si rivale direttamente sul genitore obbligato al mantenimento per la riscossione delle somme erogate in via anticipata e degli interessi maturati.

## ART. 3.

*(Aventi diritto).*

1. Ha diritto di richiedere la prestazione di cui all'articolo 1 il genitore o altro soggetto affidatario del minore, se il minore è cittadino italiano o cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea che risiede e ha dimora abituale da almeno un anno in Italia.

2. Non ha diritto alla prestazione di cui all'articolo 1 il genitore affidatario che convive con il genitore obbligato al mantenimento.

## ART. 4.

*(Presupposti del diritto alla prestazione).*

1. Presupposti del diritto alla prestazione di cui all'articolo 1 sono:

a) la dichiarazione espressa di accettazione della surrogazione resa dal beneficiario, valida per tutti i pagamenti effettuati in attuazione della presente legge;

b) l'esistenza di un titolo esecutivo fondato su un provvedimento dell'autorità giudiziaria italiana, che stabilisce l'importo e le modalità di contribuzione al mantenimento da parte del genitore non affidatario;

c) l'esibizione di un atto di precetto ritualmente notificato, non ottemperato nel termine di trenta giorni, o la sentenza dichiarativa del fallimento dell'obbligato al mantenimento.

## ART. 5.

*(Requisiti economici).*

1. L'anticipazione dell'assegno di mantenimento non spetta ai soggetti che, al momento della richiesta di anticipazione, posseggono redditi propri assoggettabili all'imposta sul reddito delle persone fisiche superiori a euro 29.000 annui.

2. Dal computo dei redditi di cui al comma 1 sono esclusi i trattamenti di fine rapporto, le competenze arretrate comunque denominate e il reddito derivante dalla casa di abitazione. Non concorre alla formazione dei redditi l'importo dell'assegno di mantenimento.

## ART. 6.

*(Istituzione di un fondo a tutela dei figli di genitori inadempienti degli obblighi di mantenimento).*

1. Per le finalità di cui all' articolo 1, è istituito, presso l'INPS, un fondo speciale con una dotazione finanziaria complessiva di 3 milioni di euro.

2. L'assegno di mantenimento è concesso dai comuni. I comuni provvedono ad informare gli interessati invitandoli a certificare il possesso dei prescritti requisiti.

3. L'assegno di mantenimento, ferma restando la titolarità in capo ai comuni, è erogato dall'INPS sulla base dei dati forniti dai comuni medesimi, secondo modalità definite con i decreti di cui al comma 4.

4. Con uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono adottate le disposizioni per l'attuazione del presente articolo.

#### ART. 7.

*(Ammontare della prestazione).*

1. L'ente erogante corrisponde l'assegno di mantenimento in misura non superiore a 500 euro mensili, aumentabile fino ad un massimo di 150 euro per ogni figlio dopo il primo.

#### ART. 8.

*(Domanda).*

1. La domanda per la corresponsione anticipata dell'assegno di mantenimento è presentata al comune nel cui territorio risiede l'avente diritto.

2. Se la domanda di cui al comma 1 è incompleta e non è integrata dal richiedente, senza giustificati motivi, entro trenta giorni dalla data di ricevimento della richiesta di integrazione, la stessa decade.

#### ART. 9.

*(Decorrenza e durata della prestazione).*

1. La prestazione prevista dalla presente legge decorre dal primo giorno del mese di presentazione della relativa domanda, se questa è stata presentata entro il ventesimo giorno del mese stesso; negli altri casi, decorre dal primo giorno del mese successivo.

2. L'erogazione della prestazione ha durata semestrale, è effettuata mensilmente e può essere rinnovata su semplice richiesta corredata di autocertificazione della sussistenza dei requisiti prescritti.

3. Qualora la prima concessione della prestazione sia stata ottenuta tramite la presentazione della sentenza dichiarativa del fallimento dell'obbligato al mantenimento, per il rinnovo di cui al comma 2 deve essere presentato l'atto di precetto di cui alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 4.

4. Il beneficiario dell'anticipazione dell'assegno di mantenimento è tenuto a comunicare all'INPS, entro e non oltre trenta giorni, l'eventuale avvio o ripristino dei pagamenti da parte dell'obbligato al mantenimento.

ART. 10.

*(Ricorsi).*

1. Con i decreti di cui all'articolo 6, comma 4, è altresì definita la procedura tramite la quale il richiedente può presentare ricorso avverso il diniego della prestazione prevista dalla presente legge.

ART. 11.

*(Accertamento della permanenza dei requisiti e perdita del diritto).*

1. Qualora, in caso di controllo, il beneficiario non risponda entro il termine di trenta giorni dalla data di ricevimento della richiesta di informazioni, il comune sospende l'erogazione della prestazione prevista dalla presente legge.

2. Il comune pronuncia la decadenza dal diritto alla prestazione qualora:

a) nel termine di tre mesi dalla data della sospensione il beneficiario non dimostri di essere nuovamente in possesso di tutti i requisiti di legge;

b) il beneficiario della prestazione non rispetti l'obbligo di comunicare tempestivamente all'ente erogante qualsiasi variazione, anche di carattere temporaneo, del proprio stato e della propria situazione personale, reddituale e patrimoniale, potenzialmente idonea a incidere sul perdurare dei requisiti prescritti per l'accesso alla prestazione.

## ART. 12.

*(Competenze delle regioni e delle province autonome).*

1. Restano salve le competenze delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

## ART. 13.

*(Disposizioni finanziarie).*

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2004, si provvede:

a) per la metà dell'importo pari a 1.500.000 euro, mediante le corrispondenti entrate esigibili per effetto della surrogazione dell'INPS, ai sensi dell'articolo 2, nel credito verso i genitori obbligati al mantenimento;

b) per la restante parte, pari a 1.500.000 euro, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2004-2006, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2004, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

## ART. 14.

*(Entrata in vigore).*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

