



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa della senatrice UNTERBERGER**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 OTTOBRE 2022**

Disposizioni concernenti l'erogazione anticipata dell'assegno di  
mantenimento a tutela del minore

ONOREVOLI SENATORI. - Con il presente disegno di legge si vuole intervenire in materia di prestazioni assistenziali in favore dei minori. La realtà sociale dell'Italia è marcata da una sempre più crescente instabilità coniugale e il modello tradizionale familiare viene sfaldato da separazioni e da divorzi progressivamente aumentati negli ultimi decenni.

Per i divorzi, il *trend* è stato sempre crescente dal 1970 (anno di introduzione del divorzio nell'ordinamento italiano) fino alla metà del decennio scorso. Nel 2015, il numero di divorzi ha subito una forte impennata (+57,5 per cento in un solo anno) a seguito dell'entrata in vigore di due importanti leggi che hanno modificato la disciplina dello scioglimento e della cessazione degli effetti civili del matrimonio. Si tratta del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162., che ha introdotto le procedure consensuali extragiudiziali (quindi, presso gli uffici di stato Civile o tramite negoziazioni assistite da avvocati senza più il ricorso ai tribunali) e della legge 6 maggio 2015, n. 55 (cosiddetto « divorzio breve »), che ha fortemente ridotto l'intervallo tra separazione e divorzio (dodici mesi per le separazioni giudiziali e sei mesi per quelle consensuali). La procedura che si perfeziona direttamente presso gli uffici di stato civile (ai sensi dell'articolo 12), introdotta dal citato decreto-legge n. 132 del 2014, è preclusa in caso di presenza di figli minori o anche maggiorenni economicamente autosufficienti. Essendo i figli minori più coinvolti nelle separazioni rispetto ai divorzi per via della struttura per età più giovane di chi si separa, il ricorso alla proce-

dura ai sensi dell'articolo 12 è più frequente, secondo i dati pubblicati dall'ISTAT, nei divorzi. Ma il vero *boom* è stato determinato dalla legge sul cosiddetto « divorzio breve ».

Entrambi i provvedimenti, in ogni caso, hanno avuto un impatto diretto sull'aumento delle separazioni e soprattutto dei divorzi, a partire dal biennio 2015-2016. La pandemia ha contribuito poi ad aumentare ulteriormente l'instabilità coniugale, soprattutto nel periodo delle chiusure degli uffici e delle restrizioni alla mobilità.

Nel 2020, le separazioni sono state complessivamente 79.917 (-18,0 per cento). Dopo l'aumento tra il 2015 e il 2016 (da 91.706 a 99.611; +8,6 per cento), le separazioni si sono mantenute fino al 2019 sullo stesso livello, con piccole oscillazioni. Nello stesso anno, i divorzi sono stati 66.662, il 21,9 per cento in meno rispetto al 2019 e il 32,7 per cento in meno nel confronto con il 2016, anno di massimo relativo (99.071 divorzi).

Nei primi nove mesi del 2021, l'aumento rispetto allo stesso periodo del 2020 (+36,4 per cento per le separazioni e +32,8 per cento per i divorzi) riporta a livelli simili a quelli del 2019. Per le separazioni, la crescita è più consistente nel caso di provvedimenti presso i tribunali, in particolare per le consensuali (+49,3 per cento). Stesso andamento si rileva nel caso dei divorzi consensuali. Gli accordi di negoziazione assistita con avvocati sia per le separazioni sia per i divorzi hanno mostrato, soprattutto per le separazioni, un calo contenuto nei primi nove mesi del 2020 (-2,1 per cento), seguito da un aumento negli stessi mesi del 2021 (+11,1 per cento). Nel confronto tra il 2021

e il 2019, si evidenzia quindi un aumento dell'8,8 per cento, in linea con quanto osservato tra 2018 e 2019. Infine, le separazioni e i divorzi consensuali direttamente presso i comuni hanno visto una ripresa nei primi nove mesi del 2021, rispetto allo stesso periodo del 2020 (rispettivamente, +14,8 per cento e +9,9 per cento).

Il naufragio di tanti matrimoni coinvolge direttamente i figli. Poco più della metà delle separazioni (54,0 per cento) e il 39,1 per cento dei divorzi del 2015 riguardano matrimoni con almeno un figlio minore di 18 anni. Nello stesso anno, le separazioni con figli in affidamento condiviso, per effetto ormai della legge 8 febbraio 2006, n. 54, sono circa l'89 per cento (contro l'8,9 per cento di quelle con figli affidati esclusivamente alla madre). Si mantiene stabile anche la quota di separazioni con assegno di mantenimento corrisposto dal padre (94 per cento del totale delle separazioni con assegno nel 2015).

Già nel 2006, le separazioni e i divorzi con figli minori che si sono concluse prevedendo una corresponsione monetaria per il loro sostentamento economico costituivano l'89,6 per cento delle separazioni e il 90,5 per cento dei divorzi. Nel 2012, nel 47,3 per cento delle cause di separazione è stato disposto che venisse versato un assegno di mantenimento per i figli. In quasi tutti i casi (94 per cento), è il padre a dover pagare il mantenimento. Nel 2022, l'assegno di mantenimento per i figli è calcolato in media in 521,2 euro mensili, con rivalutazione annuale secondo gli indici ISTAT.

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

come una mera facoltà. Anche nel mutato quadro normativo, con l'introduzione dell'istituto dell'affidamento condiviso come regola, il giudice può ancora disporre l'assegno periodico a favore del genitore che sostiene le spese maggiori. La disciplina proposta con la presente iniziativa legislativa quindi rimane attuale sia per quei casi di affidamento esclusivo già conclusi prima dell'entrata in vigore della legge 8 febbraio 2006, n. 54, ove non si chieda l'applicazione delle nuove norme, sia per le separazioni e per i divorzi ai quali si applicano le regole dell'affidamento condiviso.

In quest'ultimo caso, la potestà genitoriale è esercitata da entrambi i genitori. Le decisioni di maggior interesse per i figli relative all'istruzione, all'educazione e alla salute sono assunte di comune accordo tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei medesimi figli. In caso di disaccordo la decisione è rimessa al giudice. Limitatamente alle decisioni su questioni di ordinaria amministrazione, il giudice può stabilire che i genitori esercitino la potestà separatamente.

Il giudice determina i tempi e le modalità della presenza dei figli presso ciascun genitore, fissando altresì la misura e il modo con cui ciascuno di essi deve contribuire al mantenimento, alla cura, all'istruzione e all'educazione dei figli. Prende altresì atto, se non contrari all'interesse dei figli, degli accordi intervenuti tra i genitori.

Con riguardo al mantenimento dei figli, la legge prevede che, salvo accordi diversi, ciascuno dei genitori provvede al mantenimento dei figli in misura proporzionale al proprio reddito; il giudice stabilisce, ove necessario, la corresponsione di un assegno periodico al fine di realizzare il principio di proporzionalità, da determinare considerando sia le attuali esigenze del figlio che il tenore di vita goduto dal figlio in costanza di convivenza con entrambi i genitori, nonché i tempi di permanenza presso ciascun genitore

e le risorse economiche di entrambi i genitori. Infine, il giudice prende in considerazione la valenza economica dei compiti domestici e di cura assunti da ciascun genitore. L'assegno, che può essere versato direttamente ai figli maggiorenni, ma ancora economicamente dipendenti dai genitori, è automaticamente adeguato agli indici ISTAT in difetto di altro parametro indicato dalle parti o dal giudice.

L'Italia, con la legge n. 54 del 2006, ha seguito l'esempio di numerosi Paesi europei che hanno modificato il proprio diritto di famiglia, riconoscendo la condivisione della potestà genitoriale come la soluzione più idonea a tutelare gli interessi dei figli minori coinvolti nella crisi del legame coniugale dei propri genitori.

Purtroppo, occorre però ricordare i numerosi casi di mancata corresponsione dell'assegno di mantenimento. Pur disponendo di una normativa di per sé ben ponderata e molto attenta alle esigenze dei minori, molti genitori affidatari si trovano in difficoltà economiche a causa dell'inadempimento dell'ex coniuge.

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 negli scorsi anni è stata disposta 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 dun-

que 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 devono proseguire con decoro e dignità, si è deciso di intervenire con questo disegno di legge, con il 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 le medesime.

La Provincia autonoma di Bolzano ha provveduto da anni ad emanare una legge in tal 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 manteni-

mento 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 utilizzato dalla legge provinciale prevede, oltre all'attività di erogazione, anche quella di recupero e, pertanto, il legislatore ha introdotto un sistema misto: mentre l'erogazione è delegata ai comuni e da questi subdelegata alle comunità comprensoriali, l'esercizio della surroga nel diritto di credito nei confronti del genitore obbligato al mantenimento permane in capo alla provincia, la quale tramite il proprio ufficio delle entrate provvede al recupero.

Per introdurre gli stessi principi nella normativa nazionale si è elaborato l'articolato che si sottopone ora all'esame del Senato della Repubblica.

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 nonché 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 sul dato fornito dall'ISTAT relativo al numero delle separazioni e dei divorzi con figli minori che si concludono con l'assegno. Trasformiamo queste percentuali in numeri assoluti. Di questi presumiamo che il 20 per cento sia il dato relativo all'inadempimento, supportati anche da alcuni studi di associazioni di genitori. Moltiplichiamo i casi di inadempimento con l'ammontare medio dell'assegno. La cifra che scaturisce sarà coperta al 50 per cento con la surrogazione legale, ovvero con il recupero delle cifre anticipate dall'INPS, e per la restante parte, relativa all'impossi-

bilità 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. Dal nostro calcolo risulta l'ammontare di euro 1.173.000. Considerato che ci basiamo su dati incerti con un sommerso presumibilmente alto e in vista del continuo aumento del numero delle separazioni e dei

divorzi, prevediamo per la copertura finanziaria la somma di 1.500.000 euro.

La totale carenza legislativa nazionale sul tema, nonostante quanto disposto dalla raccomandazione R(82) del Consiglio d'Europa, adottata nel lontano 4 febbraio 1982, impone l'intervento del legislatore tanto auspicato da parte dei numerosi genitori e minori purtroppo interessati e in serie difficoltà economiche, ritenendo che esso non sia più procrastinabile.

**DISEGNO 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 29.000 euro 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 agli 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 1.500.000 euro annui.

2. L'assegno di mantenimento è concesso dai comuni. I comuni provvedono a 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 previsto dal comma 2 del presente articolo deve essere presentato l'atto di precetto di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c).

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 dei requisiti prescritti;

*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 1.500.000 euro annui a decorrere dall'anno 2023, si provvede:

*a)* per la metà dell'importo pari a 750.000 euro, mediante le corrispondenti en-

trate 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 750.000 euro, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023, 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*.