CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE

N. 355

presentata dalla Consigliera regionale
CUCCU

il 2 novembre 2022

Anticipazione dell'assegno di mantenimento a tutela del minore

RELAZIONE DEI PROPONENTI

Spesso le cronache giornalistiche segnalano lo stato di grande difficoltà economica in cui versano i genitori separati o divorziati affidatari, anche in via condivisa, di figli minori che non riescono ad ottenere l'assegno di mantenimento stabilito dall'autorità giudiziaria.

Secondo il Rapporto Istat "Matrimoni, unioni civili, separazioni e divorzi - anno 2020", nel 2020 in Italia ci sono state 79.917 separazioni e 66.662 divorzi. Circa il 70 per cento del totale delle separazioni ha riguardato coppie con figli, mentre la percentuale rispetto ai divorzi scende a circa il 65 per cento.

In base agli ultimi dati Istat certificati, nel 2018 sono stati 2.197 i minori in affidamento per separazione dei genitori: 7 esclusivo del padre, 58 esclusivo della madre, 0 a terzi, 2.132 condiviso.

Secondo l'esperienza giudiziaria, i contrasti più frequenti tra genitori si verificano per la volontà di uno dei due di non far fronte ai propri impegni legali e morali nei confronti della prole, spesso per la difficoltà dell'obbligato – disoccupato, sottoccupato o fallito – a reperire i fondi necessari per l'adempimento di tale onere economico.

Quale che sia la causa del comportamento, l'ordinamento penale italiano configura, in tali casi, l'ipotesi del reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare (articolo 570 Codice penale), perseguibile d'ufficio se commesso nei confronti di minori.

Il numero delle denunce per tale delitto è in costante aumento. È un dato che deve far riflettere e che dimostra come il problema non può più essere sottaciuto, anche perché l'eventuale condanna non determina il soddisfacimento economico della pretesa.

Quest'ultimo può essere ottenuto, infatti, soltanto promuovendo una fin troppo lunga azione civile sempre che l'obbligato al mantenimento abbia un patrimonio aggredibile.

La situazione trova poi un definitivo aggravamento qualora anche il genitore affidatario della prole versi in stato di disoccupazione o di sottoccupazione.

La crescente crisi economica generale, la difficoltà di ingresso nel mondo del lavoro (soprattutto per chi non ha un sufficiente grado di istruzione o ha raggiunto un'età preclusiva), la carenza di alloggi popolari o a canone accessibile ai bassi redditi, il costante aumento dei prezzi dei beni primari, acuiscono i bisogni e le conseguenti difficoltà di questi nuclei familiari.

Appare comprensibile che, in tali episodi di degrado, vengano compromessi gli stessi diritti basilari dei minori ai quali va garantita la possibilità di vivere serenamente in un'abitazione confortevole e di avere un'adeguata alimentazione, una congrua istruzione e un'idonea assistenza sanitaria.

La nostra attuale società tende ad emarginare chi non si adegua a standard consumistici elevati con la conseguenza che la frattura tra "chi può" e "chi non può" determina una vera e propria sperequazione che facilmente può generare episodi rilevanti per l'ordine pubblico.

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 legislativo della Regione autonoma della Sardegna.

La presente proposta di legge, quindi, intende realizzare un intervento organico a sostegno dei minori affidati, anche in via condivisa, a genitori separati, divorziati o la cui convivenza di fatto o registrata sia sciolta legalmente, in comprovato stato di disoccupazione o sotto-occupazione, che non riescono ad ottenere, per qualunque motivo, quanto imposto all'altro genitore, sia in sede di provvedimenti temporanei ed urgenti che di sentenza (anche provvisoria), a titolo di mantenimento.

Il testo prevede disposizioni in tema di anticipazione dell'assegno di mantenimento a tutela del minore, disciplinando l'erogazione anticipata dalla Regione al genitore o al diverso soggetto affidatario delle somme stabilite dal provvedimento del giudice, quando queste non vengano corrisposte dall'obbligato nei termini ed alle condizioni stabiliti dall'autorità giudiziaria.

Sul tema hanno legiferato da tempo anche la Regione Valle d'Aosta (legge regionale n. 23 del 23 luglio 2010, articolo 9), la Regione Friuli Venezia Giulia (legge regionale n. 11 del 7 luglio 2006, articolo 9 bis) la Provincia autonoma di Trento (legge provinciale n. 14 del 12 luglio 1991, articolo 28 bis), la Provincia autonoma di Bolzano (legge provinciale n. 15 del 3 ottobre 2003) e, in maniera più generica anche la Regione Liguria (legge regionale n. 6 del 9 aprile 2009, articolo 20).

In particolare, la legge della Provincia autonoma di Bolzano veniva impugnata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri secondo cui tale disciplina avrebbe dovuto rientrare nella competenza statale esclusiva concernente l'"ordinamento civile" e non riconducibile alla diversa materia della "assistenza e beneficenza pubblica" di esclusiva competenza provinciale in forza dello statuto speciale di autonomia riconosciuto al Trentino-Alto Adige. La Provincia autonoma avrebbe ecceduto i limiti della potestà legislativa esclusiva spettantele, andando a disciplinare la materia della tutela del minore e dei rapporti familiari in genere, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Sull'impugnazione si espresse la Corte costituzionale ritenendo fondate le censure del Presidente del Consiglio dei ministri solo relativamente all'articolo 12 della legge impugnata, che prevedeva la surrogazione legale della Provincia autonoma nel credito di mantenimento a fronte del pagamento delle prestazioni assistenziali disciplinate dalla legge.

La Corte ha di fatto confermato la legittimità dell'impostazione della legge e la previsione dell'intervento da parte dell'ente pubblico a favore dei minori per i quali si verifichi una situazione di inadempimento agli obblighi di mantenimento da parte del soggetto obbligato in base alla legge civile e per cui si attesti l'esistenza di una situazione economica caratterizzata da un basso reddito familiare.

L'intervento pubblico non statale per la Corte costituzionale appare quindi riconducibile alla nozione di assistenza pubblica, materia certamente di competenza della Provincia autonoma di Bolzano e quindi anche della Regione autonoma della Sardegna, e non nella diversa materia "ordinamento civile" di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera 1), Cost.

Tale intervento non interferisce in alcun modo con il diritto al mantenimento da parte del soggetto obbligato, né con le pronunce dell'autorità giudiziaria; essa non crea alcun nuovo credito, né eroga indiscriminatamente prestazioni a favore di tutti i minori, ma solo di quelli che si trovino nelle condizioni previste dalla stessa legge. Diversamente da quanto stabilito, a livello nazionale, dal fondo di solidarietà a tutela del coniuge separato/divorziato in stato di bisogno (legge 28 dicembre 2015, n. 208 cd Legge di stabilità 2016, articolo 1 commi 414-415-416) la proposta regionale si rivolge ai minori di coppie separate/divorziate o simili. La previsione legislativa nazionale, inoltre, di natura sperimentale, è rimasta in vigore esclusivamente fino al 31 dicembre 2017. Considerato la scarsa frequenza statistica di assegno di mantenimento a favore della madre nei procedimenti di separazione e di divorzio rispetto a quello in favore dei figli minori e vista anche la scarsità delle risorse destinate al Fondo (250.000 euro per l'anno 2016 e 500.000 euro per l'anno 2017), la sperimentazione ha avuto un esito decisamente negativo.

L'intervento regionale, invece, specificazione dell'articolo 34 della legge regionale 25 gennaio 1988, n. 4 (Riordino delle funzioni socio-assistenziali), dovrà essere coordinato da un apposito comitato regionale di vigilanza e delegato ai competenti assessorati comunali i quali avranno l'onere di raccogliere le domande corredate della necessaria documentazione e di trasmetterle al comitato regionale entro dieci giorni.

Avverso la decisione di diniego, in ogni caso motivata e comunicata all'interessato, potrà essere presentato ricorso alla sezione ricorsi del comitato regionale.

In caso di accoglimento della domanda, il relativo provvedimento verrà comunicato al beneficiario della prestazione.

Quest'ultima sarà di ammontare pari all'assegno di mantenimento stabilito col provvedimento giudiziale nel caso in cui il genitore affidatario sia privo di reddito o con reddito netto mensile pari od inferiore ad euro 1.500, ovvero nel caso di figlio portatore di handicap; al 50 per cento dell'assegno in caso di reddito netto mensile oltre euro 1.500.

L'erogazione avrà una durata di dodici mesi, ma potrà essere rinnovata per identici periodi qualora sia data dimostrazione del perdurante stato di bisogno e del permanere delle condizioni previste dalla presente legge. Nel caso in cui tali stato e bisogno cessino durante il corso del periodo di erogazione, il beneficiario perderà il diritto a percepire le somme anticipate. La legge prevede idonei strumenti di verifica periodica della permanenza delle condizioni stabilite, nonché sanzionatori nel caso di mancata comunicazione tempestiva delle mutazioni in melius del regime economico del nucleo familiare.

In ossequio a quanto stabilito nella raccomandazione R (82) del Consiglio d'Europa del 1982, le somme erogate dalla Regione potranno da quest'ultima essere recuperate, se ed in quanto possibile, nei confronti dell'obbligato. All'uopo, il beneficiario della prestazione dovrà cedere preventivamente alla Regione il credito vantato, nei limiti degli importi anticipati. Il silenzio normativo statale in merito

all'applicazione della raccomandazione europea (a differenza di quanto è avvenuto nella quasi totalità delle legislazioni degli altri membri del Consiglio d'Europa) autorizza, di fatto, gli enti locali (a maggior ragione nel caso, come la Sardegna, di Regione a Statuto speciale) ad adottare provvedimenti ad essa conformi venendo incontro alle esigenze socioeconomiche della popolazione residente e non intaccando le prerogative costituzionali e legislative nazionali.

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Finalità e oggetto

1. La Regione autonoma della Sardegna nell'ambito delle competenze in materia di diritti civili e tutela del minore, con la presente legge disciplina l'erogazione anticipata, al genitore o ad altro soggetto affidatario, delle somme destinate al mantenimento del minore, qualora esse non siano corrisposte dal genitore obbligato nei termini e alle condizioni stabiliti dall'autorità giudiziaria.

Art. 2

Aventi diritto

1. Ha diritto di richiedere la prestazione di cui all'articolo 1 il genitore o altro soggetto o affidatario del minore, se il minore è:

- a) cittadino italiano o di altro stato membro dell'Unione europea, che risieda e abbia dimora abituale da almeno un anno in Sardegna;
- b) cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea o apolide, che risieda e abbia dimora abituale da almeno cinque anni in Sardegna.

2. Non ha diritto alla prestazione il genitore affidatario che convive con il genitore obbligato al mantenimento.

Art. 3

Presupposti

1. Presupposti del diritto alla prestazione sono:

- a) l'esistenza di un titolo esecutivo fondato su un provvedimento dell'autorità giudiziaria italiana o di un altro Stato straniero, che stabilisca l'importo e le modalità di contribuzione al mantenimento da parte del genitore

non affidatario; i provvedimenti delle autorità giudiziarie straniere o di altre autorità straniere competenti devono essere riconosciuti e dichiarati esecutivi in Italia, salvo che siano stati emanati in uno Stato membro dell'Unione europea vincolato dal protocollo dell'Aia del 23 novembre 2007;

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

Art. 4

Ammontare della prestazione

1. L'ente erogante anticipa l'assegno di mantenimento in misura non superiore alla somma stabilita dal titolo giudiziale.

2. L'ammontare della prestazione è pari:

- a) all'assegno di mantenimento di cui al comma 1 nel caso in cui l'affidatario risulti privo di reddito o con reddito netto mensile inferiore a euro 1.500 ovvero con figlio portatore di handicap;
- b) al 50 per cento dell'assegno in caso di reddito mensile netto superiore a euro 1.500.

Art. 5

Delega ai comuni

1. Le funzioni amministrative relative al servizio di assistenza previsto dalla presente legge sono delegate ai comuni ai quali la Regione, tramite gli uffici dell'Assessorato regionale dell'igiene, sanità e dell'assistenza sociale, dietro presentazione di specifica e documentata richiesta, trasmette le relative risorse finanziarie. I comuni interessati entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di erogazione trasmettono al Comitato regionale di vigilanza, di cui all'articolo 10, la rendicontazione documentata delle spese effettuate.

Art. 6

Domanda

1. Le domande di anticipazione dell'assegno di mantenimento sono presentate all'assessorato competente del Comune nel cui territorio risiede l'avente diritto.

2. Le domande incomplete e non integrate dal richiedente senza giustificati motivi, entro quindici giorni dal ricevimento della richiesta di integrazione, sono respinte.

3. Qualora la documentazione prevista dall'articolo 3, lettera a), sia redatta in lingua straniera, è necessario allegare la traduzione asseverata in lingua italiana.

Art. 7

Attribuzione della prestazione

1. La prestazione è attribuita dal comune sulla base delle dichiarazioni rese dal richiedente ed eventualmente acquisendo d'ufficio elementi valutativi integrativi o di confronto anche mediante visita domiciliare.

2. Qualora la decisione in ordine all'attribuzione della prestazione implichi valutazioni di carattere eccezionale, la decisione in merito all'attribuzione della prestazione spetta al comitato tecnico istituito presso il distretto sociale competente per territorio.

Art. 8

Decorrenza e durata della prestazione

1. La prestazione decorre dal primo giorno del mese di presentazione della domanda, se questa è stata presentata entro il ventesimo giorno del mese stesso; altrimenti decorre dal primo giorno del mese successivo.

2. L'erogazione della prestazione ha durata annuale, è effettuata mensilmente e può esse-

re rinnovata su semplice richiesta corredata di autocertificazione attestante il perdurare dei presupposti di legge. I comuni possono verificare, in qualunque momento, la persistenza delle condizioni di ammissibilità.

Art. 9

Ricorsi

1. Contro l'eventuale diniego, che il comune deve adeguatamente motivare e comunicare entro dieci giorni all'interessato, può essere presentato ricorso, di legittimità o di merito, alla Sezione ricorsi del Comitato regionale di vigilanza, di cui all'articolo 10, entro trenta giorni.

Art. 10

Comitato regionale di vigilanza

1. È istituito il Comitato regionale di vigilanza con il compito di coordinare gli interventi oggetto della presente legge in base a quanto disposto dall'articolo 34 della legge regionale 25 gennaio 1988, n. 4 (Riordino delle funzioni socio-assistenziali); il Comitato ha sede presso gli uffici dell'Assessorato regionale dell'igiene, sanità e dell'assistenza sociale e la segreteria del è assicurata da un dirigente dello stesso Assessorato.

2. Tali interventi, una volta istruiti, sono delegati ai competenti assessorati comunali i quali hanno l'onere di ricevere le domande corredate della necessaria documentazione e di trasmetterle entro dieci giorni al Comitato regionale di vigilanza.

Art. 11

Composizione

1. Il Comitato regionale di vigilanza è composto da sette membri, di cui quattro nominati dal Presidente della Regione di concerto con l'Assessore regionale dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale e due nominati dall'ANCI. Il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza è membro di diritto.

2. Dei sei membri nominati, cinque sono scelti tra professionisti di comprovata esperienza nel campo giuridico familiare e minorile e nel campo psico-sociale. Uno dei componenti è individuato nell'ambito delle professioni contabili.

3. L'attività dei membri del Comitato è svolta a titolo oneroso, comprensivo di rimborso delle eventuali spese.

4. Il Comitato svolge i seguenti compiti:

- a) coordinare gli interventi oggetto della presente legge;
- b) verificare le domande pervenute dai comuni in merito alla sussistenza dei requisiti e dei documenti richiesti;
- c) sollecitare i comuni affinché le domande siano integrate;
- d) sollecitare i comuni affinché siano effettuati controlli sulla sussistenza dei requisiti;
- e) sollecitare i comuni affinché siano adottati provvedimenti di sospensione o di decadenza del beneficio.

Art. 12

Accertamento della permanenza dei requisiti e decadenza del diritto

1. Qualora, in caso di controllo, il beneficiario non risponda entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della richiesta, il comune sospende in via cautelare l'erogazione della prestazione.

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 presupposti 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 ad incidere sul perdurare dei requisiti per l'accesso alla prestazione.

Art. 13

Surroga nel credito

1. Presupposto per l'erogazione in via anticipata dell'assegno di mantenimento è che il richiedente surroggi la Regione nei propri diritti nei confronti dell'obbligato/a ai sensi dell'articolo 1201 del codice civile (Surrogazione per volontà del creditore) e ne dia comunicazione all'obbligato con lettera raccomandata con ricevuta di ritorno.

2. La Regione riscuote tramite esattoria le somme erogate in via anticipata e gli interessi maturati direttamente dalla persona obbligata al mantenimento. Gli interessi sono dovuti dal primo giorno di erogazione di ciascun pagamento mensile.

3. Le somme erogate in via anticipata non siano rimosse nei seguenti casi:

- a) la condizione economica del genitore obbligato al mantenimento è oggettivamente precaria in quanto privo di qualunque forma di reddito o beneficiante di sussidi regionali o nazionali;
- b) l'indirizzo del genitore obbligato al mantenimento, residente e/o dimorante al di fuori del territorio nazionale, è sconosciuto e irreperibile.

Art. 14

Norma finanziaria

1. Le somme previste per l'attuazione della presente legge sono valutate in euro 2.500.000 annui.

2. Nel bilancio della Regione per gli anni 2023-2024 sono apportate le seguenti modifiche:

in aumento

missione 12 - programma 04 - titolo 1 (Finanziamenti per attività socio-assistenziali)

2023	euro	2.500.000
2024	euro	2.500.000

in diminuzione

missione 20 - programma 03 - titolo 1 FNOL

Parte corrente

2023	euro	2.500.000
2024	euro	2.500.000