

SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

X legislatura

N. 66

23 novembre 2015

PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL CONSIGLIERE BIGNAMI

INTERVENTI A SOSTEGNO DELLA BIGENITORIALITÀ

Oggetto assembleare n. 1656

Relazione

Gli ultimi decenni vedono grandemente diffondersi, in tutta Italia, il fenomeno dell'instabilità familiare: la mutata percezione dell'istituto matrimoniale e l'evoluzione dei legami familiari determinano un alto numero di separazioni e divorzi che, nella maggior parte dei casi, impattano drammaticamente sui figli, spesso minori.

Nonostante, infatti, la legislazione italiana abbia, con la legge 8 febbraio 2006, n. 54, sancito il diritto del figlio minore di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, resta a tutt'oggi consolidata una prassi che tende ad identificare il ruolo materno come esclusivo riferimento educativo della prole.

All'esito di una separazione coniugale o di un divorzio, il primario diritto alla bigenitorialità incontra spesso resistenze, anche e soprattutto di natura economica, che ne determinano una fattuale inattuazione.

Vero è che la disponibilità economica di una famiglia con genitori separati o divorziati si riduce notevolmente in quanto, a parità di risorse, raddoppiano importanti voci di spesa (doppi affitti, doppie spese generali, ecc.).

Ma non meno vero è che, per quanto la fragilità reddituale riguardi entrambi i genitori, nel 90 per cento dei casi di separazione l'organo giurisdizionale attribuisce la casa di famiglia alla moglie con i figli, al cui mantenimento il padre deve solitamente provvedere devolvendo una importante percentuale del suo reddito.

Solitamente, dunque, gli esiti economici dei contenziosi si abbattano principalmente sulla figura paterna, il quale, posto in condizioni di precarietà economica per assolvere, si vede impedito nel godimento del diritto al proprio ruolo genitoriale e, per l'effetto, al minore viene a mancare in concreto la opportunità di beneficiare della presenza di entrambi i genitori.

Assume i caratteri dell'emergenza sociale l'alto numero di uomini che, non avendo la possibilità di pagare una locazione o un secondo alloggio, non possiede più un'abitazione per sé, né uno spazio protetto dove poter stare con i figli e si ritrova nell'impossibilità pratica di svolgere il ruolo genitoriale come, invece, vorrebbe.

In considerazione di quanto premesso, la presente proposta di legge si pone l'obiettivo di rispondere a questa nuova emergenza sociale, attivando specifici interventi che, posti a sostegno del genitore incorso in difficoltà economiche a seguito della separazione legale o del divorzio, hanno l'immediato effetto di attuare in modo tangibile e concreto il diritto alla bigenitorialità dei figli.

L'articolo 1 fissa il principio secondo cui la Regione Emilia-Romagna riconosce l'importanza del ruolo paterno, congiuntamente a quello materno, per la crescita psicofisica dei minori nelle diverse fasi della loro vita: questo riconoscimento è essenziale e determinante per la concreta realizzazione di pari opportunità di diritti tra uomo e donna, nonché per la tutela dei minori, che devono poter mantenere un rapporto significativo con entrambi i genitori anche dopo la loro separazione.

L'articolo 2 destina - al pari, tra le tante, della L.R. Liguria 7 ottobre 2008 n. 34 - i benefici e gli interventi di cui al presente progetto di legge ai genitori separati o divorziati non assegnatari della casa familiare, che, a seguito degli impegni economici e patrimoniali connessi alla dichiarazione di separazione legale od alla sentenza di divorzio, si trovino a versare in una sopravvenuta condizione di grave difficoltà materiale e psicologica e che, pertanto, rappresentino soggetti a rischio povertà.

Volendo, dunque, intervenire in modo efficace e tempestivo su tutte le situazioni di fragilità reddituale che sopraggiungano in corso di separazione o divorzio e che determinino un'emergenza abitativa, il presente progetto di legge tiene conto di qualsiasi provvedimento giudiziale - vale a dire, al pari della L.R. Lombardia 24 giugno 2014 n. 18, anche provvisorio ed urgente -, che abbia, contestualmente, disposto l'assegnazione all'altro coniuge della casa familiare e determinato, a carico del coniuge non assegnatario, la corresponsione di un assegno di mantenimento.

Inoltre, al fine di attuare un idoneo sistema di protezione istituzionale che sappia, da un lato, garantire l'effettività degli interventi regionali anche e soprattutto sul piano della copertura finanziaria e, dall'altro, evitare insostenibili politiche di mero assistenzialismo, il presente progetto di legge pone dei limiti soggettivi e temporali ai benefici che intende accordare: gli interventi - sempre al pari della L.R. Lombardia 24 giugno 2014 n. 18 - vengono destinati ai soli genitori separati o divorziati che presentino l'ulteriore requisito soggettivo della residenza almeno quinquennale nel territorio dell'Emilia-Romagna e - al pari della L.R. Piemonte 30 dicembre 2009 n. 37 - il godimento dei benefici ha una durata massima di tre anni, decorrente dalla dichiarazione di separazione legale, dalla sentenza di divorzio ovvero dalla riformulazione della sentenza del tribunale (in quest'ultimo caso, alle specifiche condizioni che i precedenti accordi economici tra i coniugi siano stati riformulati in modo importante e che, al momento delle modifiche, i figli siano minorenni ovvero maggiorenni con diritto di mantenimento).

Infine, poiché l'interesse primario perseguito dal presente progetto di legge è quello di garantire, da un lato, il corretto esercizio del diritto-dovere genitoriale e, dall'altro, la presenza di idoneo riferimento educativo e relazionale per i figli minori, vengono espressamente esclusi dai benefici del presente progetto di legge i genitori inadempienti nella cura e mantenimento dei figli, nonché - secondo il modello piemontese di cui alla già citata L.R. n. 37/2009 - i soggetti che siano stati condannati, con sentenza passata in giudicato, per reati contro la persona.

Per quanto attiene alla prima esclusione, va precisato che il parametro di riferimento viene necessariamente individuato nell'obbligazione economica prevista e quantificata dai provvedimenti, anche provvisori ed urgenti, dell'autorità giudiziaria.

Tuttavia, nella consapevolezza che possono in concreto verificarsi anche ipotesi di cd. morosità incolpevole, è stata prevista un'apposita "clausola di salvezza": il genitore inadempiente potrà comunque accedere alle misure di sostegno, allorché dimostri che le prescrizioni giudiziarie d'ordine economico riducono a tal punto la sua disponibilità reddituale, da costringerlo a vivere in condizioni di reale indigenza (a tal fine, il progetto di legge prevede che il quantum sia commisurato all'importo stabilito per l'Assegno Sociale Minimo, il quale, a titolo esemplificativo, per l'anno 2015, risulta corrispondere ad un reddito annuo di € 5.830,76 e, dunque, mensile di € 448,52).

L'articolo 3, con il primo comma, affida alla Regione la regia per la stipula di appositi protocolli d'intesa tra tutti gli attori, pubblici e privati, che concorreranno ad un sistema necessariamente integrato d'interventi e, con il secondo comma, "preannuncia", per così dire, l'ambito oggettivo e le finalità delle tre principali aree di intervento regionale proposte dal presente progetto di legge, tutte, poi, più compiutamente descritte nei successivi articoli nn. 4 (interventi di sostegno economico), 5 (interventi di sostegno finanziario) e 6 (interventi di sostegno abitativo).

L'articolo 4 tratta le misure di sostegno economico, consistenti - secondo il simile modello di cui alla già citata L.R. Lombardia n. 18/2014 - in contributi temporanei concessi al richiedente, previa individuazione di un percorso personalizzato di stabilizzazione economica.

L'articolo 5 descrive le misure di sostegno finanziario, le quali - secondo il simile modello di cui alla già citata L.R. Veneto n. 29/2012 - consistono in prestiti a tasso zero messi a disposizione dei genitori separati o divorziati in difficoltà, secondo ben precisi limiti di importo (massimo 10.000 euro) e di durata (massimo per 60 mesi). Siffatti finanziamenti saranno attinti da un fondo appositamente istituito dalla Giunta regionale ed alimentato, oltre che da uno stanziamento iniziale della Regione, dagli stanziamenti pubblici e privati definiti attraverso i protocolli d'intesa di cui al precedente articolo 3. È sempre la Giunta regionale, inoltre, a provvedere a delineare le regole di dettaglio per l'accesso a siffatte misure di finanziamento.

L'articolo 6 enumera gli specifici interventi con cui il presente progetto di legge si propone di superare l'emergenza abitativa dei genitori, separati o divorziati, in difficoltà economica.

Il primo comma riporta, sostanzialmente, un'enunciazione delle finalità e dei principi sottesi a siffatti interventi.

Il secondo comma individua - in modo non affatto dissimile al modello lombardo (cfr. L.R. Lombardia n. 18/2014) - tre specifiche misure di immediato impiego e, per così dire, "graduate", in via decrescente, in base alla loro capacità risolutiva: si parte, così, da una sistemazione abitativa a carattere anche stabile (lettera A: alloggi a canone agevolato in prossimità del luogo di residenza dei figli o comunque nelle immediate vicinanze), passando per una soluzione intermedia (lettera B: locazione agevolata e temporanea per massimo trentasei mesi), fino a giungere ad una collocazione in via d'urgenza e necessariamente provvisoria (lettera C: assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica in deroga alle graduatorie comunali).

Nella consapevolezza che, nella pratica, il pur cospicuo patrimonio immobiliare pubblico viene molto spesso sottoimpiegato o, addirittura, lasciato vuoto ed inutilizzato, il terzo comma inserisce, inoltre, un duplice impegno pubblico per il futuro:

- da una parte, - secondo una pregevole idea, a tutt'oggi inattuata, presentata in Regione Lazio (art. 6 p.d.l. n. 72 del 20/9/2013) - Regione ed enti locali provvederanno ad individuare gli immobili di loro proprietà da destinare alle tre misure di sostegno abitativo di cui al precedente comma;
- dall'altra, - secondo un'altrettanto interessante proposta, anch'essa a tutt'oggi inattuata, presentata in Regione Sardegna (art. 4 p.d.l. n. 317 del 18/10/2011) - tutti gli alloggi

ERP in via di costruzione verranno riservati, per una quota fissa al 10%, ai genitori, separati o divorziati, in difficoltà economica.

A chiusura, il quarto comma propone una clausola finale per la stabilizzazione abitativa dei beneficiari del presente progetto di legge, prevedendo, a loro favore, il riconoscimento ex lege di un punteggio premiale specifico nell'ambito dell'accesso alle graduatorie per l'assegnazione di edilizia sociale o convenzionata.

L'articolo 7 e l'articolo 8 affidano alla Giunta regionale, rispettivamente, l'emanazione delle disposizioni attuative della proposta legge e la predisposizione di una relazione annuale sullo stato di attuazione della medesima legge.

PROGETTO DI LEGGE**Art. 1***Principi e finalità*

1. La Regione riconosce l'importanza che i ruoli materno e paterno rivestono nelle diverse fasi della crescita psicofisica dei minori e, in attuazione dei diritti sociali sanciti negli articoli 2, 29 e 30 della Costituzione, assume a principio informatore il mantenimento di un rapporto equilibrato e continuativo dei figli con entrambi i genitori, anche dopo la separazione legale dei coniugi ovvero dopo l'annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio.

Art. 2*Destinatari*

1. La Regione, in attuazione del disposto dell'articolo 1, promuove interventi in favore del genitore separato o divorziato, che risieda in Emilia-Romagna da almeno cinque anni e che versi in una sopravvenuta situazione di grave difficoltà economica e psicologica, a seguito di pronuncia giurisdizionale, anche provvisoria ed urgente, di assegnazione all'altro coniuge della casa familiare e dell'obbligo di corresponsione dell'assegno di mantenimento.

2. Gli interventi previsti dalla presente legge sono diretti a garantire, al genitore separato o divorziato in difficoltà, la conservazione di condizioni di vita dignitose, il recupero dell'autonomia economica ed abitativa e la facilitazione nei compiti di cura ed educazione dei figli e vengono attuati nei primi tre anni successivi alla dichiarazione di separazione legale od alla sentenza di divorzio ovvero nei primi tre anni successivi alla riformulazione della sentenza del tribunale, allorquando i precedenti accordi economici tra i coniugi siano stati modificati in modo importante e sempre a condizione che si sia in presenza di figli minori o di figli maggiorenni con diritto di mantenimento.

3. Sono esclusi dai benefici di cui alla presente legge i genitori che si siano resi inadempienti, in tutto od in parte, rispetto agli obblighi di cura e mantenimento dei figli stabiliti da provvedimenti giudiziali anche provvisori ed urgenti, fatti salvi i casi, idoneamente documentati, in cui le prescrizioni giudiziarie a carattere economico abbiano determinato una disponibilità reddituale residua inferiore all'importo stabilito per l'Assegno Sociale Minimo. Sono altresì esclusi dai benefici previsti dalla presente legge i soggetti condannati con sentenza passata in giudicato per reati contro la persona.

Art. 3*Azioni regionali*

1. Per il conseguimento delle finalità di cui all'articolo 1, la Regione promuove protocolli d'intesa tra ASL, enti locali, Istituzioni pubbliche e private, Istituti di credito e fondazione bancarie ed ogni altro soggetto che sul territorio regionale operi a sostegno della genitorialità e realizza, a favore del genitore separato o divorziato in grave difficoltà economica, specifici interventi diretti a:

- a) sostenere economicamente il genitore in difficoltà, in modo da consentirgli, attraverso un apposito percorso personalizzato, di superare la fase iniziale di emergenza economica;
- b) garantire l'accesso alla concessione di prestiti a tasso zero, in modo da consentire al genitore di ricostruire una propria autonomia finanziaria;

- c) rispondere agli specifici stati di bisogno connessi a carenze abitative, anche temporanee, qualora la casa familiare, ancorchè di proprietà, risulti assegnata all'altro coniuge.

Art. 4*Interventi di sostegno economico*

1. La Regione promuove e sostiene, anche economicamente, i soggetti di cui all'articolo 2 della presente legge, attraverso la concessione temporanea di contributi finalizzati al soddisfacimento di bisogni essenziali per un'esistenza dignitosa ed al recupero e alla conservazione dell'autonomia economica.

2. L'accesso agli interventi di cui al comma 1 è disciplinato con atto della Giunta regionale ed è condizionato alla predisposizione di un progetto personalizzato che accompagna il processo di riscatto dalla condizione di disagio sociale ed economico.

Art. 5*Interventi di sostegno finanziario*

1. La Regione istituisce misure di sostegno finanziario consistenti in prestiti, a tasso zero e di importo non superiore ad euro 10.000,00, concessi ai soggetti di cui all'articolo 2 della presente legge e da restituire, secondo piani di rimborso concordati, entro il limite massimo di sessanta mesi (cinque anni).

2. Per la concessione del finanziamento di cui al precedente comma, la Giunta regionale istituisce, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, un apposito fondo alimentato da:

- a) uno stanziamento iniziale ed una tantum della Regione;
- b) stanziamenti operati da enti locali e definiti in base ai protocolli d'intesa di cui al comma 1 dell'articolo 3;
- c) stanziamenti operati da istituti di credito e fondazioni bancarie e definiti in base ai protocolli d'intesa di cui al comma 1 dell'articolo 3.

3. La Giunta regionale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, acquisito il parere della competente Commissione consiliare, definisce altresì le modalità per l'attribuzione delle misure di sostegno finanziario, le fasce di reddito per accedervi, i relativi criteri, nonché le procedure ed i termini per la presentazione delle domande di finanziamento.

Art. 6*Interventi di sostegno abitativo*

1. La Regione, nell'ambito dei programmi regionali di sostegno abitativo, individua interventi specifici, per rispondere all'emergenza abitativa dei soggetti di cui all'articolo 2 della presente legge e per garantire adeguate soluzioni logistiche a supporto dell'esercizio delle funzioni genitoriali.

2. Gli interventi di cui al comma 1 consistono, in particolare, in:

- a) promozione di protocolli d'intesa con gli enti locali e gli enti pubblici e privati, per la concessione di alloggi a canone agevolato in prossimità del luogo di residenza dei figli o comunque nelle immediate vicinanze, al fine di facilitare le relazioni tra genitori e figli minori;
- b) promozione di idonee forme di locazione agevolata e temporanea con gli enti pubblici e privati per un periodo massimo di trentasei mesi;
- c) assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica in via d'urgenza, in deroga alle graduatorie comunali.

3. La Regione e gli enti locali individuano gli immobili di loro

proprietà da destinare agli scopi di cui alle lettere a), b) e c) del precedente comma e, nell'ambito dei programmi di edilizia pubblica e sovvenzionata, la Regione riserva ai soggetti di cui all'articolo 2, una quota non inferiore al 10 per cento degli alloggi costruiti per la locazione e per l'assegnazione in proprietà indivisa o in proprietà individuale.

4. Ai fini della formazione delle graduatorie per l'assegnazione di alloggi di edilizia sociale o convenzionata, ai sensi della legge, viene riconosciuto ai soggetti di cui all'articolo 2 della presente legge uno specifico punteggio premiale, di peso equivalente a quello riconosciuto ai nuclei familiari assoggettati a procedure esecutive di sfratto.

Art. 7

Disposizioni attuative

1. La Giunta regionale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, adotta le disposizioni attuative della presente legge.

Art. 8

Clausola Valutativa

1. La Giunta regionale, entro il 31 marzo di ogni anno, presenta all'Assemblea legislativa, per il tramite della competente Commissione assembleare, una relazione sullo stato di attuazione della presente legge.