

PROGETTO DI LEGGE
NORME A TUTELA DEI CONIUGI SEPARATI
O DIVORZIATI IN CONDIZIONE DI DISAGIO

RELAZIONE

Per quanto concerne **l'Emilia-Romagna**, risultano, sempre nel 2014, 6.143 **separazioni** (pari all'1,4 su mille abitanti) e 3.774 **divorzi** (pari allo 0,8 su mille abitanti).

In percentuale, la grande maggioranza delle separazioni e dei divorzi investe coppie con figli in età minore e, quindi, bisognosi di una maggiore assistenza e cura, come previsto anche dalla legge.

In particolare, in Emilia-Romagna, il 51,1% delle separazioni risulta con figli minori affidati (il 7,3% esclusivamente alla madre a fronte di uno 0,8% di minori affidati esclusivamente al padre); altrettanto il 29% dei divorzi risulta con figli minori affidati (il 15,9% esclusivamente alla madre a fronte di uno 0,8% di minori affidati esclusivamente al padre).

In sensibile crescita risultano, inoltre, le difficoltà economiche dei coniugi che hanno procedimenti in corso di separazione o di divorzio.

L'assegnazione della casa familiare, infatti, a favore del coniuge al quale sono stati affidati i figli, produce immediati effetti circa l'aumento di spese a carico dell'ex coniuge obbligato al pagamento, in quanto dovrà rinunciare all'unica casa in comproprietà con la moglie per affittare un altro immobile.

A tal riguardo, sempre dalle ultime rilevazioni ISTAT risulta che, in Emilia-Romagna, il 54,1% delle separazioni hanno comportato l'assegnazione della casa familiare alla moglie, a fronte di un 24,1% di assegnazioni a favore del marito. E anche nel caso di divorzio, le assegnazioni della casa coniugale a favore della moglie (pari ad un 32,6%) superano nettamente il numero delle assegnazioni a favore del marito (pari ad un 15,2%). Ovviamente, sulla involuzione delle capacità patrimoniali dei coniugi separati o divorziati incide sensibilmente anche l'obbligo di corrispondere **l'assegno di mantenimento** a favore dei figli e del coniuge debole. Generalmente, se il coniuge più debole, affidatario dei figli e assegnatario della casa di famiglia, percepisce redditi sufficienti per sé, il giudice è solito quantificare l'assegno di mantenimento dei figli in misura inferiore ad un terzo dello stipendio dell'obbligato, e l'importo medio dell'assegno mantenimento di un solo figlio in separazione, in genere varia da 160/170 euro a 320/350 euro mentre per separazioni con più figli l'assegno può andare dai 210/230 euro a 420/600 euro mensili. Sempre dai dati ISTAT relativi al 2014 risulta che, in Emilia-Romagna, il 17,9% delle separazioni è con assegno al coniuge, a fronte di un 92,1% di separazioni con assegno di mantenimento ai figli erogato dal padre. Simili risultano essere i dati relativi ai divorzi nella nostra Regione: il 10,9% dei divorzi è risultato con assegno al coniuge, a fronte di un 92,1% di divorzi con assegno di mantenimento a favore dei figli corrisposto dal padre. Infine, non si deve trascurare il fatto che, di norma, sono molto alti anche i costi che i coniugi devono sopportare per l'avvio delle necessarie pratiche legali per ottenere

dall'Autorità giudiziaria l'autorizzazione a vivere separati, nei procedimenti di separazione legale, e lo scioglimento del vincolo degli effetti civili nel successivo procedimento di divorzio. Ciò premesso, con il presente progetto di legge, la Regione Emilia-Romagna rivolge per la prima volta un'attenzione specifica al fenomeno della rottura dei legami matrimoniali, che, oltre alla disgregazione affettiva, comporta la riorganizzazione delle risorse economiche precedentemente riferite ad un unico nucleo familiare e successivamente frazionate, tra i diversi componenti della famiglia, in seguito all'applicazione dei provvedimenti adottati dall'Autorità giudiziaria competente in materia. In questo contesto sociale la nostra Regione intende intervenire al fine di garantire, da un lato, ai figli di genitori separati o divorziati, la crescita in un contesto ambientale e familiare sereno, dall'altro, agli stessi coniugi che affrontano una separazione o un divorzio, il mantenimento della centralità del loro ruolo nell'educazione e crescita dei figli oltre al proseguimento di un'esistenza dignitosa.

Il presente progetto di legge si compone di 10 articoli.

L'**articolo 1** individua le finalità che il progetto di legge intende perseguire, ossia intervenire nelle situazioni di disgregazione familiare promuovendo azioni dirette a garantire: la centralità del ruolo dei genitori, anche se separati o divorziati, nella vita dei figli, la prosecuzione di un'esistenza dignitosa ed il recupero dell'autonomia abitativa.

L'**articolo 2** individua i destinatari, ossia i coniugi separati o divorziati, in condizione di disagio sociale ed economico, con figli minori o con figli maggiorenni portatori di gravi disabilità, che risiedano in Emilia-Romagna da almeno cinque anni e siano destinatari di provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria che li obbligano ad impegni economici.

L'articolo 3 prevede, ad opera della Regione, il coinvolgimento e la collaborazione tra le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli enti locali, gli enti pubblici e privati per la realizzazione di interventi integrati sul territorio nonché, ricorrendo a protocolli d'intesa tra le parti sociali, l'individuazione di strumenti di flessibilità lavorativa che favoriscano le relazioni dei coniugi separati o divorziati con i figli.

L'articolo 4 promuove interventi di sostegno della famiglia nel delicato momento della separazione, valorizzando le funzioni di assistenza e mediazione familiare svolte dai centri per le famiglie che operano sul territorio regionale.

L'articolo 5 promuove diversi interventi di sostegno abitativo per i coniugi separati o divorziati in condizioni di disagio con figli minori o con figli maggiorenni portatori di gravi disabilità, che dai provvedimenti giudiziari sono obbligati al versamento dell'assegno periodico per i figli e non sono assegnatari della casa familiare. In particolare, nel caso il coniuge separato o divorziato richieda l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica si è stabilito che non preclude l'assegnazione di tale alloggio il diritto di proprietà o altro diritto reale di godimento sulla casa familiare assegnata al coniuge o ex coniuge.

L'articolo 6 promuove interventi di sostegno economico a favore dei coniugi di cui all'articolo 2, e rimanda, per l'accesso al sostegno, alla definizione di un progetto personalizzato che, con la sottoscrizione di un patto di corresponsabilità, accompagni il soggetto beneficiario nel processo di riscatto dalla sua condizione di fragilità.

L'articolo 7 demanda alla Giunta Regionale il compito di definire i criteri e le modalità per la valutazione del disagio economico e sociale dei soggetti destinatari degli interventi previsti dal presente progetto di legge. La Giunta per effettuare tale valutazione dovrà

tenere conto dei provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria relativi al contributo per il mantenimento dei figli, del coniuge, dell'ex coniuge e alla perdita della disponibilità della casa familiare.

L'**articolo 8** prevede che l'Assemblea Legislativa esercita il controllo sull'attuazione della legge e ne valuta i risultati ottenuti attraverso la presentazione di una relazione triennale da parte della Giunta alla competente Commissione assembleare.

L'**articolo 9** contiene le disposizioni finanziarie

L'**articolo 10** prevede l'entrata in vigore della legge il giorno successivo alla pubblicazione del testo sul BURERT..

Art. 1
(Principi e finalità)

1. La Regione Emilia-Romagna, in coerenza con le politiche per la famiglia e sulla base dei principi enunciati nella legge regionale 12 marzo 2003, n. 2 “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” e nella legge regionale 28 luglio 2008, n.14 “Norme in materia di politiche per le giovani generazioni”, riconosce l'importanza del ruolo genitoriale e definisce gli interventi di sostegno e tutela a favore dei coniugi separati o divorziati, in condizioni di disagio, in particolare con figli minori o con figli maggiorenni portatori di handicap grave ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) al fine di garantire la centralità del loro ruolo nella vita dei figli, il proseguimento di un'esistenza dignitosa e il recupero dell'autonomia abitativa.

Art. 2
(Destinatari della legge)

1. La presente legge interviene a favore dei coniugi separati o divorziati, in condizioni di disagio sociale ed economico, con figli minori o con figli maggiorenni portatori di handicap grave ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 104/1992, residenti in Emilia-Romagna da almeno cinque anni e destinatari di provvedimenti, anche provvisori e urgenti, emessi dall'Autorità giudiziaria che ne disciplinano gli impegni economici e/o patrimoniali.
2. Sono esclusi dall'applicazione della presente legge e dai benefici ad essa connessi, i coniugi separati o divorziati che risultino condannati con sentenza passata in giudicato per delitti contro la persona, tra cui, in particolare, gli atti persecutori di cui all'articolo 612 bis del codice penale, nonché per i delitti contro l'assistenza familiare di cui agli articoli 570 e 572 del codice penale.

Art. 3
(Competenze della Regione)

1. La Regione, per le finalità di cui all'articolo 1, promuove il coinvolgimento e la collaborazione tra le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli enti locali, gli enti pubblici e privati per la realizzazione di interventi integrati sul territorio.
2. La Regione promuove, altresì, protocolli d'intesa tra le parti sociali, nell'ambito della contrattazione collettiva decentrata, con la finalità di individuare strumenti di flessibilità lavorativa per favorire le relazioni familiari dei coniugi separati o divorziati di cui all'articolo 2, comma 1.

Art. 4

(Interventi di assistenza e mediazione familiare)

1. Al fine di fornire supporto alla genitorialità e alla gestione della conflittualità in fase separativa, la Regione potenzia, ove necessario, le funzioni di consulenza, assistenza e mediazione familiare svolte dai centri per le famiglie, ai sensi della lettera b), comma 3, dell'articolo 15 della Legge regionale 28 luglio 2008, n.14 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni".

Art. 5

(Interventi di sostegno abitativo)

1. La Regione promuove interventi di sostegno abitativo a favore dei coniugi separati o divorziati di cui all'articolo 2, comma 1, in condizioni di disagio economico, che, a seguito di provvedimento dell'Autorità giudiziaria, sono obbligati al versamento dell'assegno di mantenimento dei figli e non sono assegnatari o comunque non hanno la disponibilità della casa familiare in cui risiedono i figli, anche se di proprietà dei medesimi coniugi o ex coniugi.

2. Gli interventi di cui al comma 1, consistono 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 deroga alle graduatorie comunali di cui all'articolo 25 della legge regionale 8 agosto 2001, n.24 "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo". In relazione a quanto previsto alla lettera c) del comma 1, dell'articolo 15 della l. r. 8 agosto 2001, n.24, non preclude l'assegnazione e la permanenza negli alloggi di edilizia residenziale pubblica il diritto di proprietà o altro diritto reale di godimento sull'alloggio assegnato al coniuge per effetto di sentenza di separazione giudiziale o di accordo omologato in caso di separazione consensuale o in base ad altro accordo ai sensi della normativa vigente in materia.

3. Ai fini della formazione delle graduatorie per l'assegnazione di alloggi a canone sostenibile, di cui all'articolo 25 della l. r. 8 agosto 2001, n.24, ai soggetti di cui al comma 1 è attribuito un peso equivalente punteggio pari a quello riconosciuto ai nuclei familiari assoggettati a procedure esecutive di sfratto.

Art. 6

(Interventi di sostegno economico)

1. La Regione promuove e sostiene, anche economicamente, i coniugi separati o divorziati di cui all'articolo 2, comma 1, che si trovino in comprovato disagio economico e sociale,

attraverso l'individuazione di criteri, tra cui la sottoscrizione di un 'patto di corresponsabilità', per la concessione temporanea di contributi finalizzati al recupero e alla conservazione dell'autonomia e di un'esistenza dignitosa.

2. L'accesso agli interventi di cui al comma 1 è disciplinato dalla Giunta regionale con l'atto di cui all'articolo 7, ed è condizionato altresì alla predisposizione di un progetto personalizzato che accompagna il soggetto beneficiario dei contributi nel processo di riscatto dalla sua condizione di disagio sociale ed economico, così come previsto dal patto di corresponsabilità.

3. Tra le misure di sostegno economico sono altresì definite, dalla Giunta regionale, con l'atto di cui al comma 2, le modalità e i requisiti per l'accesso a misure di credito agevolato, finalizzate agli interventi di sostegno e tutela di cui all'articolo 1.

Art. 7

(Modalità attuative)

1. La Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, acquisito il parere della competente commissione assembleare, definisce con proprio atto criteri e modalità per la valutazione del disagio economico e sociale dei coniugi separati o divorziati di cui all'articolo 2, comma 1, tenendo conto in particolare dei provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria relativi al contributo per il mantenimento dei figli, del coniuge, dell'ex coniuge e alla perdita della disponibilità abitativa della casa familiare.

Art. 8

(Clausola valutativa)

1. L'Assemblea Legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti. A tal fine, con cadenza triennale, la Giunta presenta alla competente Commissione assembleare una relazione che fornisca informazioni sui seguenti aspetti:

- a) diffusione territoriale e numerosità dei destinatari;
- b) tipologia e attuazione degli interventi integrati sul territorio, evidenziando il coinvolgimento e la collaborazione dei soggetti di cui all'art.3;
- c) distribuzione e tipologia degli interventi di assistenza e mediazione familiare realizzati attraverso il potenziamento delle funzioni di supporto alla genitorialità e alla gestione della conflittualità in fase separativa svolte dai centri per le famiglie;
- d) tipologia e entità degli interventi di sostegno abitativo realizzati e grado di copertura della domanda;
- e) criteri e modalità per l'accesso agli interventi di sostegno economico di cui all'art.6, evidenziandone tipologia, entità e risultati raggiunti;
- f) modalità di monitoraggio e controllo adottate dalla Giunta per assicurare il soddisfacimento della domanda e modalità di diffusione delle informazioni agli utenti;

- g) grado di soddisfacimento della domanda rispetto al bisogno e della distribuzione delle risorse fra le diverse categorie di destinatari;
 - h) eventuali criticità emerse nell'attuazione della legge.
2. Le competenti strutture di Assemblea e Giunta si raccordano per la migliore valutazione della presente legge.

Art. 9
(Norma finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 5 della presente legge, nell'ambito degli stanziamenti del bilancio di previsione 2016-2018, la Regione provvede con le risorse di cui alla Missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia) - Programma 06 (Interventi per il diritto alla casa), Titolo I, Spese correnti.
2. Alle spese derivanti dall'attuazione degli articoli 4 e 6, si provvede nell'ambito delle risorse stanziare nel bilancio previsionale 2016-2018 imputate alla Missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia) - Programma 05 (Interventi per le famiglie) e Programma 07 (Programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitari e sociali), Titolo I, Spese correnti.
3. La Giunta regionale è autorizzata a provvedere, con proprio atto, alle relative variazioni di bilancio che si rendessero necessarie.
4. Per gli esercizi successivi al 2018, la Regione provvede al finanziamento degli interventi di cui alla presente legge nei limiti degli stanziamenti annualmente autorizzati ai sensi di quanto disposto dall'art 37 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 (Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione della legge regionale 6 luglio 1977, n. 31 e della legge regionale 27 marzo 1972, n. 4) e dell'articolo 38 del Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Art. 10
(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione Emilia-Romagna.