

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE

N. 94

presentata dai Consiglieri regionali
PIGA - MURA - MUNDULA

il 18 dicembre 2019

Norme a tutela dei coniugi separati o divorziati in condizione di disagio economico

RELAZIONE DEI PROPONENTI

La tutela dei rapporti familiari, a seguito della disgregazione del nucleo originario, rappresenta una delle problematiche sociali in costante ascesa. A fronte di interventi legislativi nazionali volti a rendere più celere lo scioglimento del vincolo coniugale, non è seguita un'attenta e adeguata valutazione degli effetti negativi prodotti, avuto riguardo soprattutto alle difficoltà nell'esercizio della responsabilità genitoriale, con particolare riferimento al genitore non collocatario. La rapidità con la quale si giunge oggi allo scioglimento del vincolo matrimoniale costringe il genitore non collocatario e non assegnatario della casa coniugale a una condizione di grave disagio economico-sociale, spesso anche in ragione di una rilevante cessione di reddito in favore dell'altro coniuge.

Ebbene, a fronte di un episodio traumatico come quello della separazione e/o del divorzio e nonostante l'attuale interesse del Parlamento per la predisposizione di un'intensa tutela legislativa della posizione del minore, nulla viene previsto per alleviare il disagio economico a cui va incontro il genitore non collocatario: tale disagio non può che ripercuotersi nel rapporto tra il medesimo genitore e la prole, il quale si trova a non avere la disponibilità economica, neanche minima, per poter incontrare i propri figli in ambienti adeguati, anche dal punto di vista educativo.

Se l'obiettivo primario delle norme, in tema di separazione e divorzio, è la tutela del coniuge economicamente più debole al quale viene correttamente riconosciuto il diritto al mantenimento come naturale prosecuzione dei doveri assistenziali e solidaristici derivanti dal matrimonio, oggi a fronte di tale tutela, il genitore, ritenuto nel processo economicamente forte, successivamente viene a trovarsi in una pesante situazione di disagio economico-sociale per la quale l'ordinamento non prevede alcuna forma di tutela. Ciò che si vuole evitare è, quindi, che la fine del rapporto coniugale possa avere riflessi disastrosi sul rapporto genitore-figlio per ragioni essenzialmente economico-patrimoniali.

Oggi, infatti, siamo davanti a un vero e proprio dramma silenzioso che introduce i genitori separati e divorziati nell'alveo dei cosiddetti "nuovi poveri" con un peggioramento delle proprie condi-

zioni economiche che, oltre a minare l'equilibrio psico-fisico personale, di riflesso conduce a un grave deterioramento dei rapporti con i figli.

La proposta di legge, che esclude dalla possibilità di usufruire dei benefici a essa connessi i coniugi separati o divorziati che vengano meno ai loro doveri di cura e mantenimento dei figli, intende dare attuazione agli articoli 2, 29 e 30 della Costituzione che, riconoscendo l'importanza e la necessità del ruolo genitoriale, impongono l'avvio di 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, al fine di garantire un ruolo attivo nella vita dei figli, il proseguimento di un'esistenza dignitosa e il recupero dell'autonomia abitativa. Appare pertanto necessario intervenire in una materia assai delicata per il ruolo, gli equilibri e la funzione che il "nucleo familiare", ancorché disgregato, svolge nella costruzione della società, con riferimento allo sviluppo e alla tutela dei diritti della dignità e del corretto sviluppo psico-fisico in particolare dei minori.

Se all'interno del nucleo familiare l'individuo si forma e cresce in un ambiente che coltiva i suoi affetti, tutela la sua salute e coltiva le sue aspirazioni aiutandolo a realizzarle, non c'è dubbio che appare urgente introdurre strumenti che rendano possibile, in ogni caso, tale sviluppo anche laddove il nucleo familiare viene a disgregarsi. È chiaro che se non interverranno provvedimenti volti alla tutela economica, giuridica e sociale dei rapporti genitoriali, la situazione non potrà che essere destinata a peggiorare, determinando un grave depotenziamento del ruolo genitoriale, con gravi ripercussioni sull'educazione dei "cittadini del domani". Il compito dei genitori, anche al di fuori del sistema famiglia, verrà così messo in serio pericolo, non soltanto per quanto riguarda il mantenimento economico dei figli, ma anche per quanto attiene la loro formazione culturale e spirituale

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Principi e finalità

1. La Regione, sulla base dei principi della legge regionale 23 dicembre 2005, n. 23 (Disciplina del sistema integrato dei servizi alla persona), riconosce l'importanza delle attività di programmazione, realizzazione e valutazione dei servizi e delle prestazioni volte a favorire il benessere delle persone e delle famiglie che si trovino in situazioni di bisogno sociale, promuovendo i diritti di cittadinanza, la coesione e l'inclusione sociale delle persone e delle famiglie, le pari opportunità, attraverso la realizzazione di azioni di prevenzione, riduzione ed eliminazione delle condizioni di bisogno e di disagio individuale e familiare derivanti da inadeguatezza di reddito, da difficoltà sociali e da condizioni di non autonomia.

2. La presente legge, a garanzia dei diritti sociali riconosciuti ai singoli e alle famiglie di diritto e di fatto di cui agli articoli 2, 29 e 30 della Costituzione, 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

1. La presente legge interviene a favore dei coniugi separati o divorziati, in condizioni di disagio sociale ed economico, in particolare con figli minori o con figli maggiorenni portatori di handicap grave ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992, residenti in Sarde-

gna 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 e/o personali.

2. Sono esclusi dall'applicazione della presente legge e dalla possibilità di usufruire dei benefici a essa connessi i coniugi separati o divorziati che vengano meno ai loro doveri di cura e mantenimento dei figli.

3. Sono esclusi dai benefici abitativi e di sostegno economico, previsti dalla presente legge, i soggetti condannati con sentenza passata in giudicato per reati contro la persona, tra cui gli atti persecutori di cui al decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori) convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, e per i delitti di cui agli articoli 570 e 572 del codice penale.

Art. 3

Obiettivi

1. La Regione promuove protocolli d'intesa tra enti locali, aziende sanitarie, aziende ospedaliere, istituzioni pubbliche e private e ogni altro soggetto, diretti alla realizzazione di interventi integrati di assistenza, omogenei sul territorio regionale, a sostegno dei genitori soli, separati o divorziati.

2. La Regione promuove, inoltre, 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, in condizioni di disagio, con figli minori o con figli maggiorenni portatori di handicap grave ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992.

3. I protocolli d'intesa di cui ai commi 1 e 2 mirano al perseguimento:

- a) della rimozione degli ostacoli di ordine abitativo, lavorativo, economico e del credito per consentire a ciascun individuo la for-

- mazione del proprio nucleo familiare;
- b) dell'aiuto alle madri in difficoltà, al fine di prevenire l'interruzione di gravidanza, quando essa dipenda da ostacoli rimovibili mediante sostegno psicologico e mediante aiuti di natura materiale e, dopo la maternità, per la presa in carico della donna e del nascituro;
 - c) della promozione, nell'ambito della contrattazione collettiva decentrata, di strumenti di flessibilità dei tempi di lavoro, al fine di agevolare le necessità dei genitori separati o divorziati;
 - d) dell'accesso al credito, finalizzato ai bisogni primari dei genitori separati o divorziati;
 - e) dell'accesso al credito, finalizzato a garantire la locazione di immobili a favore dei nuclei familiari in difficoltà;
 - f) della realizzazione di servizi informativi per i genitori separati o divorziati e finalizzati a rendere effettivo l'esercizio del ruolo genitoriale, in conformità alle norme di cui alla legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio) e alla legge 8 febbraio 2006, n. 54 (Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli), in coordinamento con le strutture pubbliche esistenti presso le aziende unità locali socio-sanitarie (ULSS);
 - g) della realizzazione di percorsi di supporto psicologico diretti al superamento del disagio, al recupero della propria autonomia e al mantenimento di un pieno ruolo genitoriale.

Art. 4

Interventi di assistenza e mediazione familiare

1. La Regione promuove interventi di prevenzione e di protezione a sostegno della famiglia e del ruolo genitoriale, valorizzando i consultori pubblici e privati quali centri per la famiglia dedicati alla mediazione familiare, all'orientamento, alla consulenza legale, psicologica, sociale, educativa genitoriale, con specifica attenzione alle situazioni di fragilità e di conflitto familiare, proponendo inoltre, negli stessi spazi, iniziative volte a favorire l'aiuto tra gruppi di genitori, anche attraverso il coinvolgimento

degli enti no profit e delle associazioni che si occupano di relazioni familiari, iscritti al registro regionale del volontariato.

2. A tal fine, la Regione potenzia, ove necessario, le funzioni di assistenza e mediazione familiare, intese come aiuto e supporto alla genitorialità e alla gestione della conflittualità in fase separativa, anche in attuazione della legge n. 54 del 2006, presso i consultori familiari, operanti nell'ambito territoriale dell'Azienda per la tutela della salute, per realizzare un sistema articolato di assistenza omogeneo sul territorio regionale.

Art. 5

Interventi di sostegno abitativo

1. La Regione promuove interventi di sostegno abitativo a favore dei coniugi separati o divorziati in condizioni di disagio economico.

2. I coniugi separati o divorziati 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, sono destinatari di interventi consistenti 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;
- d) attribuzione di voucher, a totale e/o parziale copertura del canone di locazione, secondo i parametri e i limiti di reddito stabiliti con successiva deliberazione della Giunta regionale;
- e) assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica in via d'urgenza, in deroga alle graduatorie comunali.

3. Ai fini della formazione di tali graduatorie per l'assegnazione di alloggi a canone sostenibile, ai soggetti di cui al comma 1 è attribuito un peso equivalente a quello riconosciuto ai nuclei familiari assoggettati a procedure esecutive di sfratto.

4. I comuni possono, nell'ambito della loro autonomia, prevedere forme di agevolazione fiscale per i soggetti che cedano in locazione a canone agevolato gli immobili di loro proprietà ai soggetti destinatari di cui all'articolo 2.

Art. 6

Interventi di sostegno economico

1. La Regione promuove e sostiene, anche economicamente, i coniugi separati o divorziati, con figli minori o figli maggiorenni portatori di handicap grave ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992, che si trovano in comprovato disagio economico e sociale, attraverso l'individuazione di criteri, tra cui la sottoscrizione di un "patto di corresponsabilità", alla base della 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 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, così come previsto dal patto di corresponsabilità.

3. Tra le misure di sostegno economico sono, inoltre, definite con atto della Giunta regionale le modalità per l'accesso a misure di credito agevolato finalizzate agli interventi di sostegno e di tutela di cui alla presente legge.

Art. 7

Fondo per l'attuazione degli interventi

1. Per gli interventi previsti dagli articoli 4, 5 e 6, la Giunta regionale istituisce un fondo per la concessione di contributi ai soggetti destinatari della presente legge e alle associazioni di volontariato operanti nel settore della mediazione familiare iscritte nel registro regionale del volontariato.

2. La Giunta regionale, ai fini dell'applicazione della presente legge, definisce criteri e modalità per la ripartizione del fondo tra gli interventi previsti dalla presente legge, in particolare per la valutazione del disagio economico e sociale, 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.

3. La Giunta regionale può delegare ai comuni la realizzazione e la gestione degli interventi previsti dalla presente legge, anche nell'ambito dell'attuazione della legge regionale n. 23 del 2005.

4. Il fondo è costituito da:

- a) uno stanziamento iniziale della Regione;
- b) stanziamenti operati dagli enti locali nell'ambito delle funzioni loro delegate;
- c) stanziamenti operati da istituti e/o fondazioni bancarie e/o privati.

Art. 8

Criteri di priorità per l'accesso ai sussidi

1. La Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, adotta le disposizioni attuative della presente legge e, in particolare, quelle necessarie per l'accesso ai finanziamenti e per la gestione dei fondi di cui all'articolo 7.

2. Ai fini degli interventi previsti, le

priorità tra gli aventi titolo sono stabilite dalla Giunta regionale comunque sulla base del quoziente familiare, definito secondo i seguenti elementi:

- a) reddito ISEE (indicatore situazione economico prevalente) del nucleo familiare;
- b) presenza nel nucleo familiare di un figlio non autosufficiente ai sensi della legge n. 104 del 1992, e successive modifiche e integrazioni;
- c) presenza di un riconosciuto disagio psicofisico dei componenti del nucleo familiare, certificato dal Servizio sanitario regionale (SSR);
- d) possesso della residenza da almeno cinque anni nel territorio della Regione a esclusione delle ipotesi per le quali è sufficiente la sola residenza nel territorio della Regione.

3. I comuni possono, nell'ambito delle funzioni loro delegate, emanare appositi regolamenti attuativi per la gestione dei fondi a loro assegnati che prevedano, nell'ambito dei criteri stabiliti dalla Giunta regionale, modalità più specifiche per l'assegnazione di tali fondi in ragione delle peculiari condizioni riscontrate dai servizi sociali territoriali.

Art. 9

Stato d'attuazione

1. La Giunta regionale presenta una relazione annuale informativa al Consiglio regionale, sull'attuazione della legge, con particolare riferimento ai criteri adottati e alle modalità per valutare il disagio economico e sociale dei destinatari di cui all'articolo 2 e sui risultati ottenuti. La relazione, tra l'altro, tiene conto:

- a) della diffusione territoriale e della numerosità dei destinatari;
- b) della tipologia e dell'entità di tutti gli interventi realizzati;
- c) delle modalità di monitoraggio e controllo adottate dalla Giunta regionale per assicurare il soddisfacimento della domanda e le modalità di diffusione delle informazioni agli utenti;
- d) delle unità d'offerta e degli operatori coinvolti a livello organizzativo e funzionale;
- e) del grado di soddisfacimento della doman-

da rispetto al bisogno e della distribuzione delle risorse fra le diverse categorie di destinatari.

2. La Giunta regionale rende accessibili i dati e le informazioni raccolte per le attività valutative previste dalla presente legge. La relazione di cui al comma 1 è resa pubblica unitamente agli eventuali documenti del Consiglio regionale che ne concludono l'esame.

Art. 10

Norma finanziaria

1. Alle spese derivanti dall'attuazione degli interventi previsti dagli articoli 4, 5 e 6, quantificate in euro 1.000.000, si provvede a decorrere dall'anno 2020, con le risorse determinate con legge di bilancio e stanziare annualmente nell'ambito della missione 12 - programma 04 - titolo 1, dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2017 e per quelli degli anni successivi.

Art. 11

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS).