



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori DE POLI, BINETTI, SACCONI e CASINI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MARZO 2018**

Norme di principio e interventi per la promozione e il sostegno della famiglia

ONOREVOLI SENATORI. - La complessità delle condizioni culturali, sociali ed economiche dell'attuale fase di sviluppo del Paese e il processo di ridefinizione dei poteri istituzionali in corso richiedono nuove considerazioni nei confronti della persona.

La stessa riforma del sistema di *welfare* ha evidenziato la necessità di definire quantità e qualità di protezione sociale da assicurare alle persone e alle famiglie, con conseguente diversa ripartizione della distribuzione delle risorse nonché la necessità di stabilire, tra soggetti pubblici e privati che potenzialmente possono attuare gli interventi, quali siano maggiormente idonei alla realizzazione di compiti di protezione sociale secondo parametri di efficacia, efficienza ed economicità, garantendo i fondamentali diritti ai cittadini.

In questo contesto, pensare a un moderno sistema di servizi alle persone significa assumere come paradigma culturale, strategico e operativo la persona, il suo ambiente di vita e le sue relazioni: ogni individuo è unico e irripetibile portatore di un proprio patrimonio di storia, valori e tradizioni ed è, quindi, una potenziale risorsa della comunità.

La dimensione personale e, quindi, locale risulta essere elemento imprescindibile per cogliere i bisogni e per dare risposte più flessibili, coerenti e tra loro integrate. Assumere come prospettiva i territori significa riconoscere e valorizzare i sistemi (reti) di relazioni, l'appartenenza a una cultura, a un sistema di valori, significa riconoscere la famiglia quale soggetto fondante e fondamentale per le comunità.

I rapidissimi cambiamenti economici, sociali e culturali hanno portato a dei muta-

menti degli stili di vita che hanno influito in maniera critica sulla famiglia, fortemente ancorata alle radici e ai valori della comunità. In quest'ottica la crisi della natalità è una delle spie più evidenti.

La complessità sociale crescente negli ultimi vent'anni ha fatto emergere bisogni inediti e ha evidenziato la necessità di configurare una molteplicità di offerte che si caratterizzino per una maggiore flessibilità rispetto a quelle esistenti e per una maggior articolazione rispetto alle esigenze delle famiglie, secondo il principio di sussidiarietà.

Di qui la necessità di introdurre riforme organizzative dei servizi, improntate su criteri di qualità, di efficienza, di produttività e di riqualificazione, per fare fronte ai nuovi bisogni sociali, valorizzando tutte le risorse presenti e disponibili nelle comunità locali, a partire dalle stesse famiglie, secondo il principio di sussidiarietà.

Le trasformazioni che hanno investito la nostra società hanno messo in luce profondi cambiamenti di carattere strutturale, ma anche nell'organizzazione familiare, nei rapporti tra i *partner*, all'interno delle reti familiari, nella mentalità e negli stili di vita delle persone.

Nella maggioranza delle famiglie italiane c'è un solo bambino o due al massimo e, in genere, si tratta di figli concepiti in età più avanzata rispetto al passato, quando si ritiene di aver raggiunto le condizioni familiari più favorevoli: il figlio è dunque frutto di scelte precise e sul quale si concentrano aspettative, desideri e investimenti particolarmente rilevanti anche sul piano emotivo. Cresce il numero delle famiglie monoparentali e, gradualmente, quello delle famiglie in frequente stato di bisogno con figli piccoli,

il che testimonia la necessità di garantire risposte flessibili e diversificate. Sono inoltre profondamente cambiate le esigenze del sistema produttivo e, conseguentemente, l'organizzazione del lavoro, sempre più orientato verso una maggiore flessibilità dei servizi, in termini di modelli organizzativi e di orari di funzionamento diversificati. La famiglia ha dovuto fare fronte a una crescita delle attese dei soggetti che la compongono, delle sollecitazioni derivanti dal crescente impegno lavorativo della coppia, delle esigenze di cura e di assistenza derivanti dall'invecchiamento della popolazione, delle attrazioni provenienti dalla sfera del tempo libero e del consumo, nonché delle situazioni di crisi soprattutto presenti nell'età giovanile e nelle situazioni di disgregazione dell'unità familiare, di difficoltà economiche e di calo delle nascite.

Alla famiglia si ricomincia quindi a prestare attenzione in quanto luogo di relazioni, di condivisione, di solidarietà e di rilevazione dello stato di bisogno e della sofferenza.

I punti caratterizzanti di tale riscoperta e assunti come parametri di riferimento nella stesura del presente disegno di legge possono essere così riassunti:

*a)* riconoscimento della centralità sociale della famiglia, intesa quale soggetto riconosciuto dall'articolo 29 della Costituzione, e dell'importanza delle funzioni da essa svolte, fondamentali per la promozione del benessere della persona e della comunità;

*b)* considerazione della famiglia come soggetto sociale non fruitore passivo delle politiche, bensì attore di cambiamento, capace di definire non solo i bisogni propri o della comunità, ma anche di individuare le possibili modalità di risposta agli stessi, come soggetto competente ad attivare le reti di relazione della comunità;

*c)* riconoscimento della famiglia quale capitale sociale per tutta la comunità;

*d)* necessità di interventi di promozione, supporto e integrazione della famiglia, oltre a quelli di sostituzione, in applicazione implicita o esplicita del principio di sussidiarietà, rinunciando così a una politica di tipo assistenzialistico;

*e)* riconoscimento dell'associazionismo familiare, inteso quale strumento importante per aiutare le famiglie a uscire dall'isolamento, dando loro voce, riconoscimento e quel ruolo sociale che spetta loro di diritto, e creando così attorno alla famiglia la «cultura del familiare», che è il suo capitale relazionale.

In funzione di tali parametri sarà necessario coordinare e rendere più efficaci gli interventi settoriali. Manca, infatti, un sistema normativo organico, capace di costituire un punto di riferimento generale che possa tornare utile anche ad ogni altro intervento che voglia considerare esigenze settoriali diverse miranti alla realizzazione di un'adeguata politica della casa (in tale senso l'articolo 3 del disegno di legge prevede agevolazioni per l'accesso all'abitazione), dei servizi, delle strutture educative e degli interventi a sostegno delle persone non autosufficienti o disabili. In sostanza, se non si dà una funzionale sistemazione ai diritti della famiglia, definiti, peraltro, nella Costituzione, difficilmente si avranno punti di riferimento cui ancorare scelte razionali e costituzionalmente corrette.

È però indispensabile giungere anche a un cambiamento di prospettiva. Le politiche complessive nazionali non devono limitarsi agli interventi in favore delle famiglie in difficoltà, ma devono seriamente valorizzare la famiglia sia come luogo di sviluppo e crescita di tutti i suoi componenti, sia come nucleo relazionale fondamentale di riferimento della nostra società civile. In tale ottica, è l'intera società e non i suoi singoli (per esempio i soli datori di lavoro) a doversi fare carico di questo progetto, ed è in questo senso che lo Stato intende operare,

incidendo nelle varie politiche nazionali di settore e rivisitando la legislazione vigente (in tale senso l'articolo 4 introduce agevolazioni fiscali, mentre l'articolo 5 introduce norme volte a conciliare la cura della famiglia con l'attività lavorativa).

Nell'ambito delle politiche sociali, quindi, sostenere la famiglia può configurarsi come una delle azioni volte a ridefinire e a qualificare il sistema di *welfare* (come specificato dagli articoli 1 e 2 del disegno di legge). La molteplicità delle opportunità di intervento proposte è finalizzata a valorizzare le relazioni, il lavoro di cura, la solidarietà nell'ambito della famiglia e a sostenere i progetti di vita delle persone nell'ambito dei contesti familiari e sociali di riferimento.

L'approccio complessivo del disegno di legge comporta un passaggio da un modello

di intervento assistenziale incentrato sull'asse «individuo-domanda-emergenza» a un modello che poggia sull'asse «comunità-bisogno-risorsa-sviluppo» dell'individuo, della famiglia e della collettività (a tale fine sono istituiti, rispettivamente con gli articoli 6, 7 e 9, l'Osservatorio permanente sulla famiglia e sulle politiche della famiglia, il Garante della famiglia e la Consulta nazionale della famiglia).

È dal quadro complessivo descritto, sul quale si evidenziano bisogni sociali estremamente complessi e differenziati nonché la necessità di organizzare nuove risposte e un nuovo approccio culturale e relazionale nei confronti del «soggetto famiglia», che si è fatta strada l'idea e l'urgenza di questo disegno di legge.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Finalità)*

1. La presente legge, in attuazione dei principi di cui agli articoli 2, 3, 29, 30, 31, 37, 38, 47 della Costituzione, nonché della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176, riconosce i diritti fondamentali della famiglia quale soggetto sociale, nonché l'importanza delle sue funzioni, fondamentali per la promozione del benessere della persona e della comunità; predispone, altresì, un'organica e integrata politica volta a riconoscere, promuovere e sostenere la famiglia stessa nel libero svolgimento delle sue funzioni sociali.

### Art. 2.

#### *(Principi)*

1. La Repubblica svolge un'attività di sostegno della famiglia, nel rispetto dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, adottando misure anche economiche e sulla base dei seguenti principi:

a) valorizzazione delle funzioni sociali della famiglia fondata su relazioni di reciprocità, di responsabilità e di solidarietà tra i componenti;

b) riconoscimento e sostegno delle funzioni svolte dalla famiglia in quanto unità di servizi primari, luogo di rilevazione e di sintesi dei bisogni e riferimento essenziale dei servizi pubblici e privati;

c) riconoscimento del principio di sussidiarietà;

d) tutela della vita in tutte le sue fasi, a partire dal concepimento;

e) promozione della formazione di nuovi nuclei familiari e tutela dei loro componenti;

f) perseguimento di un'effettiva parità tra uomo e donna e della corresponsabilità tra genitori;

g) riconoscimento dell'alto valore della maternità e della paternità e, in particolare, delle scelte di maternità e di paternità coscienti e responsabili;

h) promozione di una cultura dell'infanzia, mediante il riconoscimento e il sostegno della funzione del genitore, nel rispetto dei diritti del bambino;

i) promozione e sostegno della genitorialità in tutte le sue espressioni, incluse quelle relative all'adozione e all'affido familiare;

l) rimozione degli ostacoli di ordine sociale, culturale ed economico che impediscono la formazione della famiglia o comportano difficoltà alle famiglie già costituite;

m) promozione della solidarietà tra generazioni;

n) riconoscimento del valore sociale delle reti di famiglie e dell'associazionismo familiare;

o) promozione della cultura della famiglia quale soggetto sociale, nonché dello sviluppo e dell'armonizzazione delle politiche familiari.

2. La Repubblica, al fine di sostenere la famiglia nello svolgimento delle sue funzioni sociali, promuove l'integrazione, tra l'altro, delle politiche economiche e fiscali, abitative, lavorative, occupazionali, commerciali, dei trasporti, di cura e dell'istruzione con le esigenze della vita familiare.

### Art. 3.

*(Agevolazioni per l'accesso all'abitazione)*

1. Al fine di favorire le esigenze abitative delle famiglie, nello stato di previsione del

Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un apposito fondo, il cui importo è annualmente determinato dalla legge di bilancio, a sostegno e a garanzia dei mutui contratti dalle famiglie di nuova costituzione o numerose per l'acquisto dell'immobile adibito ad abitazione.

2. Con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro competente per le politiche della famiglia e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sono determinate le modalità di accesso al fondo di sostegno e garanzia di cui al comma 1.

#### Art. 4.

##### *(Detrazioni per carichi di famiglia)*

##### 1. La legge di bilancio:

*a)* determina annualmente, sulla base della spesa minima di mantenimento risultante dai dati dell'ultima rilevazione dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), la quota di tale spesa detraibile dall'imposta lorda ai sensi dell'articolo 12 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, relativo alle detrazioni per carichi di famiglia;

*b)* contestualmente alla determinazione della quota detraibile di cui alla lettera *a)* del presente comma, ridefinisce l'importo delle detrazioni per carichi di famiglia previste dall'articolo 12 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986.

#### Art. 5.

##### *(Flessibilità dell'orario di lavoro)*

1. I contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) prevedono norme dirette a salvaguardare la flessibilità dell'orario di lavoro al fine di conciliare le attività di cura della

famiglia con le attività lavorative. Gli stessi CCNL prevedono modalità di riammissione in servizio di coloro che hanno lasciato il lavoro per esigenze di cura dei propri familiari.

2. I CCNL di cui al comma 1 prevedono, altresì, norme dirette a salvaguardare il ricongiungimento familiare dei coniugi.

#### Art. 6.

*(Osservatorio permanente sulla famiglia e sulle politiche della famiglia)*

1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri l'Osservatorio permanente sulla famiglia e sulle politiche della famiglia, di seguito denominato «Osservatorio».

2. Sono compiti dell'Osservatorio:

a) lo studio e l'analisi dell'evoluzione delle condizioni di vita delle famiglie e dei loro componenti, delle situazioni di disagio familiare, delle evoluzioni delle strutture familiari, del rapporto tra famiglia e lavoro, tra famiglia e servizi, tra famiglia ed economia, nonché di ogni altro oggetto il cui studio possa essere utile al fine di individuare le emergenze e l'evoluzione dei bisogni delle famiglie;

b) la realizzazione, in collaborazione con altri enti, organismi e associazioni, di progetti per la valorizzazione della cultura della famiglia;

c) la verifica dell'efficacia degli interventi in favore della famiglia e dei suoi componenti realizzati dallo Stato, dalle regioni, dagli enti locali, dalle istituzioni pubbliche e private, dai gruppi e dalle associazioni.

3. Nello svolgimento della sua attività, l'Osservatorio può avvalersi di altre strutture pubbliche e private, di enti di ricerca, di analisi e di studio, nonché delle associazioni familiari.



4. L'Osservatorio si coordina con gli altri osservatori nazionali al fine di creare un sistema informativo raccordato e coerente.

5. Entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro competente per le politiche della famiglia, sono determinate la composizione e le modalità organizzative e di funzionamento dell'Osservatorio.

#### Art. 7.

##### *(Garante della famiglia)*

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito il Garante della famiglia, di seguito denominato «Garante».

2. L'ufficio del Garante è un organo collegiale composto da sette membri eletti, nel numero di tre dal Senato della Repubblica e di quattro dalla Camera dei deputati, con le modalità di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 luglio 1997, n. 249. I membri sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica e sono scelti tra persone di elevate doti morali e professionali, con specifica esperienza su tematiche sociali, giuridiche ed economiche riguardanti la famiglia.

3. Il Garante può avvalersi di un comitato tecnico-scientifico costituito da un numero massimo di nove membri, scelti dallo stesso Garante tra magistrati, avvocati dello Stato, professori universitari e responsabili di associazioni familiari nazionali esperti in diritto di famiglia.

4. Entro tre mesi dalla nomina, il Garante adotta un regolamento che disciplina il personale e la gestione delle spese, delle quali annualmente rende conto alla Corte dei conti. Il personale è costituito da un gruppo di lavoro non superiore a venti unità.

5. I membri dell'ufficio del Garante durano in carica cinque anni e possono essere confermati una sola volta.

## Art. 8.

*(Funzioni e competenze del Garante)*

## 1. Il Garante svolge le seguenti funzioni:

*a)* si attiva per lo studio, la promozione e la consulenza nei confronti delle amministrazioni dello Stato al fine di assicurare il perseguimento delle finalità e dei principi concernenti lo sviluppo e la tutela della famiglia stabiliti dalla presente legge, nonché di assicurare l'adeguatezza e la congruità della legislazione nazionale vigente in materia;

*b)* promuove e svolge funzioni di natura conoscitiva e di monitoraggio per accertare le modalità di attuazione della legislazione nazionale vigente in materia di famiglia, anche monitorando le attività capaci di favorire il benessere delle famiglie;

*c)* vigila con le altre istituzioni competenti affinché gli interventi assistenziali alle famiglie siano conformi al principio di sussidiarietà;

*d)* propone alle amministrazioni dello Stato e agli altri enti pubblici competenti l'adozione delle iniziative, di carattere normativo e amministrativo, e degli atti di indirizzo che ritiene necessari per la realizzazione dei diritti della famiglia e del suo benessere;

*e)* promuove il coordinamento tra le politiche per la famiglia e le altre politiche, anche proponendo iniziative sperimentali, per una più efficace azione di politica di sostegno alla famiglia;

*f)* promuove, in collaborazione con le regioni, con gli enti locali e con gli organi di stampa e di comunicazione sociale, una cultura in favore della famiglia quale soggetto sociale delle politiche a sostegno delle famiglie;

*g)* tutela l'immagine della famiglia nei mezzi di comunicazione e pubblicitari, richiamando i responsabili dei comportamenti lesivi e informando il Giurì previsto dal co-

dice di autodisciplina della comunicazione commerciale adottato dell'Istituto dell'auto-disciplina pubblicitaria (IAP) e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, la quale adotta i provvedimenti di competenza;

h) promuove, d'intesa con le regioni, con gli enti locali, con le istituzioni scolastiche e con gli enti privati operanti nel sociale, azioni dirette allo sviluppo e alla tutela delle famiglie al cui interno sono presenti soggetti in situazioni di fragilità, anche nel rispetto dell'assistenza domiciliare sostenibile;

i) esprime pareri all'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente in merito alla definizione dei parametri per la determinazione delle tariffe dell'energia elettrica e del gas.

2. Il Garante riferisce annualmente alle Camere in merito all'attività svolta e alla programmazione dei suoi lavori.

3. Nell'esercizio delle sue funzioni il Garante accede, mediante accordi preventivi, ai documenti e alle banche dati delle amministrazioni dello Stato.

#### Art. 9.

##### *(Consulta nazionale della famiglia)*

1. È istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Consulta nazionale della famiglia, di seguito denominata «Consulta».

2. La Consulta rappresenta le esigenze delle famiglie, anche in relazione ai vari contesti territoriali. Essa esprime pareri e formula proposte in ordine agli atti di programmazione di livello nazionale che riguardano la politica delle famiglie e l'attuazione della medesima.

3. Con regolamento da adottare entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988,

n. 400, su proposta del Ministro competente per le politiche della famiglia, sono adottate le disposizioni relative all'attività, alla composizione e ai supporti tecnici e organizzativi per il funzionamento della Consulta.

Art. 10.

*(Copertura finanziaria)*

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione degli articoli 6, 7, 8 e 9, valutati in 1.500.000 euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, 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 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.