

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 3691

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori RIGHETTI, FILIPPELLI e FABRIS

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 DICEMBRE 2005

—————

Istituzione del Garante per la tutela dei diritti e dell’immagine
della famiglia

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Si avverte la necessità di riportare al centro dell'azione politica le tematiche inerenti alla famiglia e alle modalità con le quali supportare il ruolo fondamentale che essa ricopre nel processo riproduttivo, educativo, formativo, culturale ed economico della comunità. Siamo convinti che il ruolo della famiglia non possa essere rinchiuso nella limitata accezione privatistica, ed è quindi essenziale ribadire il valore pubblico che si esplica nell'importante funzione sociale, in termini di solidarietà, di sostegno e di cura. Essa è, fuori di dubbio, una risorsa indispensabile nei servizi primari alla persona, quali l'accoglienza dei bambini, degli anziani, dei malati psichici, dei portatori di *handicap*, assolvendo quella funzione determinante nella promozione del benessere generale del singolo che ha immediati effetti nella creazione del benessere e della coesione sociale. In altre parole, la famiglia è una ricchezza privata che diventa patrimonio pubblico senza costi e con riflessi positivi nella convivenza civile, alleviando, di fatto, sia l'assistenza sia la finanza pubblica da un gravoso compito di sostegno alle categorie deboli, e quindi maggiormente esposte, della nostra società.

Nella politica d'intervento delle istituzioni, la famiglia non può essere un tema secondario e di minor rilievo, in virtù anche del suo valore costituzionale. In base all'articolo 29 della Costituzione, infatti, lo Stato si impegna a riconoscere la famiglia quale società naturale fondata sul matrimonio, sottolineando nel successivo articolo 30 il diritto-dovere per i genitori di mantenere, istruire ed educare i figli, ed all'articolo 31 ad agevolare «con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con partico-

lare riguardo alle famiglie numerose», ed infine «proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù». Lo Stato, dunque, riconosce, agevola e protegge la famiglia. Negli ultimi anni, nonostante il dettato della Costituzione, si è purtroppo registrata una politica familiare poco incisiva, spesso non coordinata e di fatto lontana da una valorizzazione adeguata. Basti pensare all'ambito fiscale, dove gli sgravi per la famiglia sono privi di un carattere di equità orizzontale ed anzi sono troppo esigui e non tengono conto in modo proporzionato del carico di oneri e di responsabilità delle famiglie. Nel confronto poi con la fiscalità europea, nel nostro Paese le famiglie con figli a carico subiscono una pressione fiscale più pesante e ricevono le prestazioni sociali meno consistenti. Questo perché la capacità contributiva delle famiglie italiane è ritenuta poco influenzata dalla presenza dei figli e del coniuge a carico, mentre nel resto dell'Unione, a parità di reddito, la differenza tra coloro che hanno figli a carico e non è rilevante. La disattenzione e la miopia politica si rilevano anche nell'ambito del regime di *welfare* che appare assistenzialistico, settoriale e latitante, soprattutto nel supporto al lavoro di cura domestica; a tal proposito ricordiamo che l'Italia, per interventi nel settore sociale, spende il 5,7 per cento e per la famiglia, in particolare l'1 per cento del Prodotto interno lordo (Pil), contro rispettivamente il 16,7 per cento e il 2,5 per cento della media europea. Non è un caso che tra il 2003 ed il 2004, a livello nazionale, la diffusione della povertà sia in crescita ed il peggioramento riguarda le famiglie più numerose, quelle di cinque o più componenti, la cui incidenza sul dato complessivo di povertà passa dal 21,1 per cento al 23,9 per cento; si aggiungono a queste an-

che le coppie di giovani-adulti, con un incremento del tasso di povertà dal 3,8 per cento al 5,4 per cento, e quelle con 1 o 2 figli (soprattutto se minorenni), che passano dal 9,1 per cento al 14,1 per cento. In questo contesto si inseriscono anche le famiglie dei lavoratori dipendenti, laddove si registra per loro un aumento della povertà dall'8,2 per cento al 9,3 per cento. Insomma, dall'analisi delle suddette percentuali si evince, purtroppo, che il peggioramento non coinvolge solo le famiglie numerose ma riguarda anche le giovani coppie, le coppie con figli, in particolare minori, e quelle con anziani (fonte Istat 2005).

Lo stesso discorso vale per quanto attiene l'ambito occupazionale, nel quale la famiglia è poco sostenuta e difesa. È, infatti, in crescente aumento un tipo di modello organizzativo che privilegia un rapporto lavorativo precario senza garanzie e tutele, e quindi poco flessibile nell'usufruire di orari e di calendari compatibili con gli impegni domestici e familiari. Ciò rende impraticabile la progettazione di un futuro, nel quale siano conciliabili la vita lavorativa e le scelte familiari, e dà ampio margine all'insorgere di differenze sempre più eclatanti sul piano sociale tra le diverse tipologie contrattuali. In conclusione, molti problemi della società odierna sono riconducibili alla crisi della famiglia e alle difficoltà che essa deve affrontare nella gestione delle proprie risorse. Difficoltà che scoraggiano le giovani coppie alla formazione di una famiglia, laddove non solo il matrimonio è posticipato ad età sempre più matura, ma sempre più spesso non viene scelto come modello di convivenza. Le analisi statistiche ci dicono che i matrimoni celebrati in Italia, dal 1971 ad oggi, si sono dimezzati a fronte di un aumento delle separazioni e dei divorzi che, dal 1995 in poi, hanno registrato un segno positivo, rispettivamente del 52,2 per cento e del 54,7 per cento. L'Italia è, inoltre, uno tra i paesi con il più basso tasso di fecondità del mondo ed il livello di sostituzione di una genera-

zione è ormai da circa trent'anni inferiore a 2, infatti, nel 1961 si era a 2,4 figli per donna, nel 2003 si è scesi all'1,3. (Rapporto Eurispes 2005). Questi dati non fanno altro che confermare l'aumento nel tempo di una profonda disaffezione e di una seria difficoltà percepite nei confronti dell'istituto familiare, faticoso da realizzarsi e al contempo distante dai modelli comportamentali offerti dalla rete di comunicazione che vedono le scelte di vita incentrate su di una visione egoistica dell'esistenza nonché di spasmodica ricerca di gratificazioni personali, che poco lasciano spazio ad un progetto di vita familiare.

Alla luce di quanto sopra esposto si evidenzia l'esigenza di assicurare alla famiglia una difesa più ampia di quella attuale; pertanto il presente disegno di legge mira ad introdurre l'istituzione di una Autorità garante per la promozione e la tutela dei diritti e dell'immagine della famiglia, dotata di specifici poteri di controllo e di monitoraggio delle iniziative legislative in essere e di formulazione di pareri su tutte le iniziative, anche di natura meramente tecnica ed amministrativa, lesive seppure indirettamente, dei diritti e dell'immagine della famiglia.

Il Garante è istituito su proposta dei Presidenti delle Camere ed è nominato con decreto del Presidente della Repubblica; il suo incarico è della durata di quattro anni e può essere riconfermato una sola volta (articolo 1, comma 2). Inoltre, al fine di assicurare garanzie di pluralismo e di collegialità, il Garante si avvale della assistenza di un comitato di quattro membri scelti tra persone di elevate doti morali e dalla comprovata competenza professionale (articolo 1, comma 3). Esso è un organismo autonomo ed indipendente a garanzia di una maggior operatività, della quale il Garante dovrà riferire in Parlamento annualmente (articolo 1, comma 4). In considerazione dell'importanza della materia, il contributo della rappresentanza della società civile e degli enti locali è fondamentale e pertanto si è provveduto all'istituzione di

una commissione consultiva, della quale faranno parte i rappresentanti delle associazioni familiari, delle istituzioni comunali, provinciali e regionali e del volontariato per una collaborazione con il Garante nelle attività di indirizzo, verifica e coordinamento (articolo 3).

Per quanto attiene le funzioni del Garante, esse possono essere essenzialmente ricondotte ad un ruolo di carattere generale di tutela dell'immagine e di promozione della fa-

miglia, attraverso campagne d'informazione e di sostegno della cultura della famiglia e di richiami e segnalazioni degli eventuali messaggi lesivi veicolati dai mezzi di comunicazione (articolo 2, comma 1), nonché ad un ruolo più specifico di monitoraggio della normativa vigente, con lo scopo di valutare l'efficacia degli interventi adottati e di suggerire iniziative di natura legislativa e amministrativa che siano contributo di elementi innovativi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione del Garante per la tutela dei diritti e dell'immagine della famiglia)

1. Al fine di assicurare la piena attuazione dei diritti e degli interessi della famiglia, è istituito il Garante per la tutela dei diritti e dell'immagine della famiglia, di seguito denominato «Garante».

2. Il Garante è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta dei Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, dura in carica quattro anni e il suo mandato è rinnovabile solo una volta.

3. Il Garante si avvale della collaborazione di un comitato composto di quattro membri, nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Garante stesso, scelti tra persone dai requisiti morali e professionali elevati e dalla comprovata competenza nel campo delle materie giuridiche, economiche e sociali riguardanti la famiglia. La Presidenza del Consiglio dei ministri mette a disposizione del Garante le risorse umane e strumentali necessarie per lo svolgimento delle sue funzioni. Al Garante è riconosciuta un'adeguata indennità di carica. L'incarico del Garante è incompatibile con qualunque altro impiego, attività professionale o imprenditoriale e carica anche elettiva. Per tutto il periodo del mandato il Garante non può svolgere attività politica e, se dipendente da una pubblica amministrazione, è collocato in aspettativa senza assegni per tutta la durata del mandato e non può conseguire promozioni se non per anzianità.

4. Il Garante è un ente pubblico dotato di sostanziale indipendenza dal potere politico del Governo, caratterizzato da autonomia or-

ganizzativa e contabile e dalla mancanza di controlli e di soggezione al potere di direttiva del Governo.

5. Il Garante è fornito di garanzie di autonomia nella nomina, nei requisiti soggettivi e nella durata delle cariche dei componenti del comitato di cui al comma 3, ed ha funzione tutoria di tutti gli interessi costituzionali nel campo socialmente rilevante della famiglia. Riferisce con cadenza annuale alle Camere sull'attività svolta.

6. Per lo svolgimento dei suoi compiti, il Garante dispone di un apposito Ufficio, avente sede a Roma, denominato «Ufficio del Garante per la tutela dei diritti e dell'immagine della famiglia».

Art. 2.

(Funzioni)

1. In conformità a quanto previsto dagli articoli, 29, 30 e 31 della Costituzione, il Garante svolge le seguenti funzioni:

a) tutela l'immagine della famiglia con specifici richiami nei confronti di iniziative lesive della dignità familiare e ne promuove al contempo il ruolo e la funzione nell'ambito sociale attraverso campagne pubblicitarie;

b) verifica e valuta l'impatto sulla situazione della famiglia della normativa vigente in materia fiscale, economica e sociale e propone l'adozione di iniziative legislative più consone alla tutela e all'incremento del benessere della famiglia;

c) promuove iniziative per la diffusione della conoscenza dei diritti e per il sostegno della cultura della famiglia con studi e ricerche sulla condizione familiare;

d) collabora con organismi ed associazioni operanti nel settore della tutela della famiglia, al fine di monitorare ed accogliere istanze di modifica e di correzione.

Art. 3.

*(Commissione consultiva dell'Ufficio
del Garante)*

1. Presso l'Ufficio del Garante è istituita la commissione consultiva dell'Ufficio del Garante, di seguito denominata: «commissione» composta da rappresentanti delle associazioni familiari, delle autorità regionali, provinciali e comunali e da una rappresentanza più autorevole del volontariato del settore.

2. La commissione individua le linee guida d'intervento e di verifica, del grado di attuazione di iniziative normative, nonché coordina le varie misure adottate per la tutela del benessere e dell'immagine della famiglia.

Art. 4.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il trentesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

