

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2361

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PEDRIZZI, AMORUSO, ASCIERTO, BARANI, BARBIERI, BONO, BUONTEMPO, CARLUCCI, CASTELLANI, CATANOSO, CATONE, CICU, CIRIELLI, COLUCCI, GIULIO CONTI, D'AGRÒ, DE CORATO, DI VIRGILIO, FASOLINO, FILIPPONIO TATARELLA, FORLANI, GERMANÀ, GOISIS, LAMORTE, LANDOLFI, LENNA, LISI, LO PRESTI, MANCUSO, MAZZOCCHI, NESPOLI, ANTONIO PEPE, PESCANTE, PROIETTI COSIMI, RAISI, RAMPELLI, SAGLIA, SALERNO, SANZA, SCALIA, STAGNO D'ALCONTRES, TAGLIALATELA, TUCCI, ULIVI

Statuto dei diritti della famiglia e istituzione dell'Autorità garante dei diritti della famiglia

Presentata il 14 marzo 2007

ONOREVOLI COLLEGHI! — La famiglia, individuata, sulla base del dettato costituzionale, come « società naturale fondata sul matrimonio » della quale la Repubblica riconosce i diritti (articolo 29), deve essere agevolata « con misure economiche ed altre provvidenze », soprattutto nella fase della « formazione e » in quella dell'« adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose » (articolo 31).

In proposito va rilevato come attualmente la solidità della famiglia italiana è

quotidianamente sottoposta « a prove onerose », in quanto la cura dei figli come l'assistenza degli anziani rimangono, a dispetto di un'impressione diffusa relativa a un presunto eccesso di « Stato assistenziale », a carico delle famiglie. Inoltre la famiglia è un soggetto penalizzato dal punto di vista fiscale, perché è chiaro che chi vive da solo e fruisce di un certo reddito è più ricco e ha una capacità contributiva maggiore di chi ha lo stesso reddito ma deve mantenere più persone; pertanto, occorrerebbe che soggetto del

reddito imponibile sia considerata la famiglia stessa, più che la singola persona.

Di conseguenza andrebbero introdotte una serie di misure di carattere assistenziale (buona scuola, buona salute, sussidi economici alle famiglie anche temporaneamente in condizioni difficili) e fiscali, e le amministrazioni regionali e locali dovrebbero riconsiderare le modalità di imposizione dei tributi (in primo luogo l'imposta comunale sugli immobili) per tener conto della presenza di figli minorenni.

In questa attenzione per il numero dei componenti del nucleo familiare e nella prospettiva della famiglia quale soggetto unico fiscale va sottolineato come il ruolo fondamentale della famiglia nel sostegno ai componenti non completamente autosufficienti, siano essi giovani, o molto anziani, o disabili, è accompagnato da una penalizzazione fiscale anomala sulla scena europea, ingiusta nei confronti delle famiglie con figli, e soprattutto poco comprensibile in un Paese in cui le principali tradizioni culturali e politiche hanno sempre riconosciuto l'indiscussa centralità della famiglia.

In relazione a queste riflessioni, nell'illustrare la presente proposta di legge sullo statuto dei diritti della famiglia, si segnalano in particolare gli articoli 8 e 9 che attengono, il primo, alla materia fiscale e tariffaria e, il secondo, ad agevolazioni destinate a favorire l'accesso all'abitazione per le famiglie di nuova costituzione o numerose.

La disciplina fiscale proposta, che va considerata quale disposizione provvisoria in attesa e nella prospettiva dell'applicazione del « quoziente familiare », intende prendere a base del sistema delle deduzioni l'ammontare della spesa minima di mantenimento indicata dall'Istituto nazionale di statistica per i componenti della

famiglia che siano a carico del percettore di reddito, determinando l'ammontare delle deduzioni nella legge finanziaria.

La flessibilità dello strumento, che rinvia alla legge finanziaria la misura delle deduzioni in relazione alle disponibilità in concreto individuate dal Ministero dell'economia e delle finanze, è sicuramente idonea a coinvolgere nella determinazione tutte le forze politiche di maggioranza e di opposizione.

La norma che intende agevolare l'acquisto dell'abitazione da parte delle famiglie di nuova costituzione o numerose adotta lo strumento della garanzia dello Stato sui mutui concessi per l'acquisto dell'immobile. In sostanza, partendo dalla considerazione che oggi le sempre più diffuse situazioni lavorative di *part-time* e a tempo determinato non consentono a chi richiede un mutuo di offrire tutte le garanzie che gli istituti di credito esigono, si è pensato di introdurre una norma che permetta di superare questa situazione, tra l'altro facendo diminuire il costo del mutuo, proprio per effetto della garanzia offerta dal Ministero dell'economia e delle finanze. In tal modo la garanzia copre l'esigenza del mutuante al di là dell'ipoteca dallo stesso accesa sull'immobile. La norma, nella sua attuale formulazione, individua il meccanismo, ma richiede ulteriori specificazioni in relazione al numero dei possibili fruitori e del conseguente ammontare dell'impegno finanziario necessario per assicurare la garanzia, che, ovviamente, è ipotetica, ma esige ugualmente che sia calcolato il rischio che lo Stato potrebbe essere chiamato a sopportare.

A nostro giudizio si tratta di uno strumento di notevole rilievo economico e sociale, e se ne auspica pertanto la tempestiva approvazione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Tutela della famiglia e della sua funzione sociale).

1. La presente legge, in attuazione degli articoli 2, 3, 29, 30, 31, 36, 37, 38, 47 e 53 della Costituzione, riconosce i diritti fondamentali della famiglia, quale società naturale fondata sul matrimonio.

2. Attengono alla funzione sociale della famiglia i compiti di procreazione, mantenimento, educazione, sviluppo della persona, istruzione e assistenza dei figli e di solidarietà tra le generazioni.

3. La Repubblica promuove l'attuazione dei diritti fondamentali della famiglia, ne agevola la costituzione anche con misure economiche e altre provvidenze, a protezione della maternità e della paternità, dell'infanzia e della gioventù, e ne tutela la dignità e l'immagine in conformità alle norme della presente legge.

ART. 2.

(Principio di sussidiarietà).

1. La Repubblica, in attuazione dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, riconosce il ruolo delle famiglie come protagoniste dello sviluppo sociale ed economico della Nazione e favorisce la realizzazione dei diritti connessi ai compiti educativi, culturali, morali e di solidarietà, adottando apposite misure di sostegno, anche economiche.

ART. 3.

(Autorità garante dei diritti della famiglia).

1. È istituita l'Autorità garante dei diritti della famiglia, di seguito denomi-

nata « Autorità », la quale opera in piena autonomia.

2. L'Autorità è organo collegiale costituito da cinque membri, eletti dal Parlamento tra persone di elevate doti morali e professionali, con specifica esperienza in ordine ai profili giuridici, economici e sociali concernenti la famiglia. L'Autorità sceglie il presidente tra i propri componenti.

3. Sono organi dell'Autorità il comitato tecnico scientifico e la consulta nazionale delle associazioni familiari. Il comitato tecnico scientifico è composto da undici membri, nominati dall'Autorità stessa, di cui otto su indicazione del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, delle politiche per la famiglia e per i diritti e le pari opportunità, in numero di due tra ciascuna delle seguenti categorie:

- a) magistrati e avvocati dello Stato;
- b) professori ordinari delle università;
- c) dirigenti delle pubbliche amministrazioni;
- d) consiglieri parlamentari.

4. Del comitato fanno, altresì, parte tre dirigenti di associazioni iscritte nell'albo tenuto dalla consulta nazionale, designati dalla consulta stessa.

5. I componenti dell'Autorità, se dipendenti pubblici, sono collocati fuori ruolo.

6. Entro tre mesi dalla nomina l'Autorità adotta le norme concernenti l'organizzazione e il funzionamento, il trattamento giuridico ed economico del personale, nonché la gestione delle spese nel rispetto dei principi generali della contabilità generale dello Stato.

7. I componenti dell'Autorità durano in carica cinque anni e possono essere confermati una sola volta.

8. Ogni anno l'Autorità rende conto della propria gestione alla Corte dei conti.

ART. 4.

(Competenze dell'Autorità).

1. L'Autorità ha funzioni di studio e ricerca, nonché di impulso e di consulenza nei confronti delle amministrazioni statali, con le quali collabora e alle quali segnala le misure idonee ad assicurare il perseguimento delle finalità concernenti lo sviluppo e la tutela della famiglia.

2. L'Autorità, in particolare:

a) svolge funzioni di natura conoscitiva per accertare le modalità con le quali le amministrazioni statali hanno dato applicazione alle disposizioni di legge e regolamentari concernenti la condizione economica e sociale delle famiglie;

b) elabora analisi e studi, anche in collaborazione con enti e istituzioni culturali e di ricerca, con valutazione delle esperienze maturate all'estero e specificamente nell'ambito dei Paesi dell'Unione europea, su adeguatezza e congruità della legislazione, nonché delle misure attuate per fronteggiare situazioni di emergenza legate al disagio familiare;

c) attua il monitoraggio delle attività connesse al rispetto delle disposizioni aventi riflessi sul benessere delle famiglie, nonché della presente legge;

d) collabora con i Ministri della giustizia, della pubblica istruzione, dell'università e della ricerca, delle politiche per la famiglia e per le politiche giovanili e le attività sportive e con la Direzione generale per le politiche sulle dipendenze del Ministero della solidarietà sociale, per l'elaborazione di strategie di contrasto del disagio giovanile nella scuola e nella società e di tutela dei minori;

e) promuove intese, accordi e convenzioni con soggetti pubblici e privati diretti ad assicurare lo sviluppo delle politiche familiari;

f) propone alle amministrazioni statali e agli altri enti pubblici competenti l'adozione di iniziative, di carattere normativo o amministrativo, che ritiene necessarie per la concreta realizzazione dei

diritti della famiglia e del benessere familiare;

g) sollecita le amministrazioni statali ad attuare le misure previste dalle leggi o dai regolamenti nelle materie di interesse per le famiglie;

h) promuove intese con le regioni e con le associazioni del privato sociale dirette a garantire ai pazienti ricoverati presso presidi ospedalieri pubblici e privati il benessere psicoaffettivo e la continuità del rapporto con i propri familiari;

i) promuove intese con le regioni, gli enti locali, le istituzioni scolastiche e le associazioni del privato sociale dirette ad assicurare forme di sostegno alle famiglie nelle quali sono presenti persone disabili, finalizzate ad agevolare la loro permanenza nell'ambito familiare e al miglioramento della qualità della vita;

l) promuove intese con le regioni, gli enti locali e le associazioni del privato sociale dirette ad assicurare forme di sostegno alle famiglie nelle quali sono presenti anziani, finalizzate ad agevolare la loro permanenza nell'ambito familiare e il loro impiego in iniziative di carattere sociale per il miglioramento della qualità della vita;

m) esprime pareri al Ministro della salute in sede di definizione e di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza e delle prestazioni in essi contenute concernenti le attività dei consultori familiari di cui alla legge 29 luglio 1975, n. 405, e successive modificazioni;

n) esprime pareri al Ministro della solidarietà sociale in sede di definizione e di aggiornamento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali di cui all'articolo 22 della legge 8 novembre 2000, n. 328;

o) esprime pareri al Ministro delle infrastrutture in sede di definizione delle convenzioni nazionali previste dall'articolo 4, comma 1, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e successive modificazioni;

p) esprime pareri in sede di definizione dei parametri per la determinazione

delle tariffe per l'energia elettrica e il gas da parte della competente l'Autorità.

3. L'Autorità presenta annualmente alle Camere una relazione sull'attività svolta, proponendo le riforme legislative opportune per l'incremento del benessere della famiglia, per la valorizzazione del ruolo e dei compiti delle associazioni familiari e per l'ulteriore attuazione della sussidiarietà orizzontale.

4. Per l'esercizio delle sue funzioni l'Autorità accede:

a) ai documenti delle amministrazioni statali;

b) alle banche dati delle amministrazioni statali, anche concordando con queste idonee forme di collegamento telematico.

ART. 5.

(Ufficio dell'Autorità).

1. Alle dipendenze dell'Autorità è posto un ufficio composto da dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, il cui servizio presso il medesimo ufficio è equiparato a ogni effetto di legge a quello prestato nelle rispettive amministrazioni di provenienza. Il relativo contingente è determinato in misura non superiore a quarantacinque unità, su proposta del presidente dell'Autorità, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri dell'economia e della finanze e per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, entro tre mesi dalla nomina dell'Autorità stessa.

ART. 6.

(Consulta nazionale delle associazioni familiari).

1. La Consulta nazionale delle associazioni familiari è organo di consulenza dell'Autorità alla quale rappresenta, al-

tresi, le esigenze delle famiglie, anche in relazione ai vari contesti territoriali.

2. L'attività e la composizione della consulta sono disciplinate da apposito regolamento dell'Autorità che prevede, altresì, i requisiti delle associazioni che vi aderiscono, in conformità ai principi della presente legge.

ART. 7.

(Prevenzione del disagio familiare).

1. All'articolo 3 della legge 29 luglio 1975, n. 405, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Nell'esercizio della funzione di consulenza e di assistenza nelle materie di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), il consultorio si avvale della collaborazione di un rappresentante delle associazioni che svolgono attività di mediazione familiare di cui all'articolo 342-ter, secondo comma, del codice civile e, ove occorra, delle istituzioni scolastiche presenti sul territorio, indicate dalla consulta nazionale della associazioni familiari ».

ART. 8.

(Equità fiscale e tariffaria).

1. A fini di equità fiscale, e nelle more dell'introduzione del modello tributario fondato sulla tassazione del reddito familiare in base al numero di componenti, denominato metodo del « quoziente familiare », tenuto conto della spesa minima di mantenimento indicata dall'Istituto nazionale di statistica, i soggetti con coniuge, figli o altri familiari a carico deducono, per ciascuno di tali soggetti, una somma indicata annualmente nella legge finanziaria, che contestualmente ridefinisce l'importo delle detrazioni e il livello di reddito previsti dall'articolo 12 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, concernente detrazioni per carichi di famiglia.

2. La lettera *i*) del comma 3 dell'articolo 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239, è sostituita dalla seguente:

« *i*) tutelare gli utenti-consumatori, con particolare riferimento alle famiglie numerose e a quelle che versano in condizioni economiche disagiate ».

3. Nel definire i parametri per la determinazione delle tariffe per l'energia elettrica e il gas la competente Autorità tiene conto del numero dei componenti del nucleo familiare.

4. Per tutelare il potere di acquisto delle famiglie l'Autorità può stipulare accordi con gli enti locali e gli esercenti dei servizi pubblici e di attività culturali e di spettacolo mirati a prevedere tariffe agevolate per le famiglie del comune di residenza, identificate da una « carta della famiglia » rilasciata dalla stessa amministrazione locale.

ART. 9.

(Accesso della famiglia all'abitazione).

1. Al fine di favorire le esigenze abitative delle famiglie, gli accordi previsti dall'articolo 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e successive modificazioni, sono definiti sentite le associazioni familiari, presenti sul territorio, iscritte all'albo tenuto dalla consulta nazionale delle associazioni familiari.

2. A tutela del risparmio delle famiglie di nuova costituzione o numerose destinato all'acquisto della casa di abitazione, è istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze un apposito fondo, il cui ammontare è annualmente determinato dalla legge finanziaria, a garanzia dei mutui contratti per l'acquisto della casa di abitazione.

3. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della solidarietà sociale, sono stabiliti i requisiti per l'accesso alla garanzia prevista dal comma 2.

ART. 10.

(Conciliazione famiglia-lavoro).

1. Al fine di conciliare la cura della famiglia con le attività lavorative, i contratti collettivi nazionali di lavoro prevedono norme dirette ad assicurare la flessibilità dell'orario di lavoro, forme di lavoro a tempo parziale o a distanza. Gli stessi contratti collettivi prevedono modalità di riammissione in servizio di coloro che hanno abbandonato il lavoro per il fine, adeguatamente documentato, di assicurare la cura dei doveri familiari.

2. I contratti collettivi di cui al comma 1 prevedono forme di ricongiungimento familiare dei coniugi.

3. Il coniuge convivente del dipendente di amministrazioni dello Stato che sia a sua volta dipendente di ruolo di una amministrazione dello Stato ha diritto, all'atto dell'assunzione o del trasferimento, a essere impiegato, anche in soprannumero e per comando, presso la medesima sede di servizio del coniuge o, in mancanza, nella sede più vicina.

ART. 11.

(Sostegno del diritto-dovere all'istruzione).

1. Per favorire il pluralismo degli indirizzi culturali, a integrazione di quanto previsto dall'articolo 8 della legge 11 gennaio 1996, n. 23, l'Autorità può stipulare accordi con lo Stato e con gli enti territoriali finalizzati alla concessione in uso gratuito, mediante convenzione, di immobili destinati a enti e associazioni con finalità di istruzione promossi dai genitori o da enti educativi privati senza scopo di lucro, con la previsione di un vincolo di destinazione dell'immobile e l'esenzione, per l'ente proprietario, di ogni onere di manutenzione e di gestione.

ART. 12.

(Diritto della famiglia all'immagine).

1. I mezzi di comunicazione e pubblicitari sono tenuti al rispetto dell'immagine e della dignità della famiglia.

2. In sede di definizione dei contratti di servizio nazionale e regionali stipulati con la concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo è acquisito il parere dell'Autorità per i profili di sua competenza.

3. L'Autorità, a tutela dell'immagine e della dignità della famiglia nei mezzi di comunicazione e pubblicitari, richiama i responsabili dei comportamenti lesivi, in giunge loro di desistere dai medesimi e investe altresì del caso il Giurì previsto dall'Istituto di autodisciplina pubblicitaria e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, la quale adotta i provvedimenti di competenza, ivi comprese le sanzioni previste dall'articolo 51 del testo unico della radiotelevisione, di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177.

4. In presenza di offese gravi o reiterate recate all'immagine e alla dignità della famiglia, l'Autorità può chiedere con ricorso all'autorità giudiziaria di adottare i provvedimenti di urgenza idonei ad assicurare la cessazione del fatto lesivo.

ART. 13.

(Obblighi di informazione e di partecipazione al procedimento amministrativo).

1. Le amministrazioni statali assumono iniziative dirette a favorire la conoscenza delle disposizioni legislative e regolamentari relative ai servizi di interesse della famiglia.

2. A integrazione dell'articolo 9 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, le associazioni familiari di cui all'articolo 6 della presente legge possono intervenire nei procedimenti amministrativi relativi alla gestione dei servizi e delle attività di interesse sociale, al fine di rappresentare gli interessi collettivi delle famiglie.

ART. 14.

(Patrocinio dell'Avvocatura dello Stato).

1. L'Autorità può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'articolo 43 del testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e successive modificazioni.

ART. 15.

(Copertura finanziaria).

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 300.000 euro a decorrere dall'anno 2007, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2007-2009, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2007, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

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

