

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2141

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

POZZA TASCA, MAZZUCA, SEGNI, MASI, INDELLI, MILIO, MIRONE, RIVERA, SOLDANI

Legge quadro sulla famiglia italiana

Presentata il 2 marzo 1995

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di legge che presentiamo intende porre rimedio alla situazione di palese disagio nella quale versa attualmente la famiglia italiana. Al tempo stesso, questa proposta vuole sanare le condizioni di disegualianza tra il sistema familiare ed altri sistemi (come ad esempio l'individuo, l'impresa, eccetera) della nostra società civile.

Dagli anni '70 i mutamenti che hanno interessato la struttura e le funzioni della famiglia nelle società occidentali sono stati molteplici. Possiamo ricordare, tra gli altri, il decremento delle nascite, la diminuzione del numero dei matrimoni e l'aumento delle convivenze, l'aumento delle separazioni e dei divorzi, l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, l'aumento della speranza di vita a tutte le età. Questi fattori, insieme ad altri, hanno

trasformato profondamente la famiglia italiana in modo che, però, è assai diverso dalle altre società occidentali.

Possiamo affermare, senza timore, che attualmente la famiglia italiana si trova in una situazione paradossale. Da un lato essa esprime caratteristiche tipicamente occidentali in modo anche esasperato: il tasso di natalità, che è il più basso del mondo (1,21 figli per ogni donna), ne è l'esempio più vistoso.

D'altro lato, la famiglia italiana mantiene in positivo una configurazione che potremmo chiamare tradizionale, nel senso che la quota di divorzi e separazioni e di figli nati fuori dal matrimonio è contenuta se confrontata a quella di altri Paesi, e non ne ha intaccato la struttura (in Svezia, ad esempio, circa la metà delle nascite avvengono al di fuori del matrimonio; gli Stati

Uniti all'inizio del secolo avevano percentuali di divorzi pari all'incirca a quelle dell'Italia di oggi).

Possiamo dunque affermare che, al tempo stesso, la famiglia italiana « tiene » e si trova in una condizione di disagio. Tanto più tiene, quanto più aumenta il suo disagio, nel senso che un figlio è un investimento che mette in moto risorse economiche, affettive e strategie familiari complesse. Come in tutti i Paesi occidentali, ogni figlio è portatore di suoi personalissimi bisogni e di un suo destino individuale che sta ai genitori sostenere e sviluppare in modo altrettanto individuale. Ma, diversamente dagli altri Paesi occidentali, il contesto in cui la famiglia italiana assolve le sue funzioni — e cioè nell'assenza di una politica organica di sostegno — la costringe a reggere da sola l'impatto di questo investimento, a sopportare senza aiuto i costi della riproduzione. Anche se poi è soprattutto la società che usufruisce dei benefici che derivano dall'assolvimento delle funzioni familiari.

Nella nostra Costituzione è scritto che « La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio » ed inoltre che la « Repubblica agevola con misure economiche ed altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi ».

Se confrontiamo il dettato costituzionale con l'attuale situazione italiana in tema di politiche della famiglia, la situazione è sconcertante. Valga per tutti, ma molti esempi potrebbero essere citati, la situazione degli assegni familiari più volte denunciata. Solo un terzo dei contributi versati dai lavoratori con questa specifica destinazione vengono poi erogati; i restanti due terzi vengono dirottati per finanziare l'INPS.

Se poi confrontiamo il dettato costituzionale con quanto è stato fatto nelle precedenti legislature, la situazione non è solo sconcertante, ma grave. A fronte di innumerevoli proposte di legge presentate a sostegno della famiglia da parte di tutte le forze politiche, nessuna è stata approvata sino ad ora.

Lo scopo di questa legge quadro consiste nel dettare i principi ispiratori per una politica organica a sostegno e difesa di quella « società naturale » che è la famiglia.

Come si noterà, l'articolazione della legge è stata organizzata in maniera da seguire lo sviluppo del « soggetto-famiglia » in tutte le sue fasi: dalla costituzione di nuovi nuclei alla tutela della scelta di paternità e di maternità, ai servizi all'infanzia, eccetera.

Passiamo ora all'analisi dell'articolato della presente proposta di legge.

Nel capo I si definiscono i principi e gli obiettivi con riferimento agli articoli 2, 3, 29, 30, 31, 37, 38 e 47 della Costituzione.

Nel capo II, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 31 della Costituzione, sono previsti interventi a favore della formazione di nuove famiglie, concedendo mutui agevolati per l'acquisto o il recupero di alloggi.

Nel capo III sono individuati gli interventi integrati a sostegno della maternità e della paternità, riconoscendone il pieno valore sociale: quindi tutela della gravidanza mediante l'organizzazione di servizi sanitari efficienti e diversificati; corresponsione dell'indennità di maternità alle donne che non lavorano a partire dalle fasce di reddito familiare più basse; concessione di incentivi fiscali alle aziende che tutelano praticamente la maternità delle dipendenti, attraverso la creazione in sede di asili nido gestiti in forma cooperativa ed attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro.

Nel capo IV sono disciplinati gli interventi economici e tributari a favore della famiglia. In primo luogo la rivalutazione dell'importo degli assegni familiari, in misura tale da ripristinare il potere d'acquisto che gli assegni stessi avevano all'atto della loro istituzione. È inoltre disciplinata la concessione di agevolazioni fiscali a quelle famiglie che versano in particolari situazioni di disagio (famiglie con un componente portatore di *handicap*, composte da un solo genitore con figli minori a carico, con un componente di oltre 75 anni

di età o di 65, se non autosufficiente, eccetera). È inoltre demandato al Governo il compito di adottare provvedimenti che consentano l'introduzione del concetto di quoziente familiare, ovvero di un metodo equivalente che nel tassare il reddito familiare tenga conto del numero dei componenti.

Il capo V riguarda i servizi alla famiglia riconosciuta come soggetto dell'educazione, dell'assistenza e del sistema di servizi sociali.

Nell'ambito del sistema integrato dei servizi, è prevista la realizzazione di strutture flessibili allo scopo di rispondere alle diverse esigenze sociali delle famiglie con particolare attenzione a quelle monoparentali ed a quelle numerose.

La presente proposta di legge prevede all'articolo 13 anche il completamento della rete consultoriale e l'incentivazione del ricorso al consultorio per una più efficace azione di prevenzione dell'aborto, attraverso l'elaborazione, da parte delle amministrazioni centrali competenti, di piani di sviluppo e di coordinamento dei consultori, secondo i principi delle leggi 29 luglio 1975, n. 405, e 22 maggio 1978, n. 194.

Il capo VI riguarda l'organizzazione degli interventi, attribuendo al Ministro per la famiglia e la solidarietà sociale il compito di promuovere queste e altre iniziative programmatiche.

La presente proposta di legge è un atto dovuto ai cittadini italiani e rafforza l'impegno del Patto Segni a favore delle famiglie. Tale impegno si è sino ad ora concretizzato, in questa legislatura, nella presentazione di una mozione, successivamente trasformata in risoluzione congiunta, con le forze politiche che con noi condividono l'urgenza di alcuni interventi in tema di politiche familiari. Tale risoluzione impegnava il Governo su alcuni punti cruciali, tra i quali: la rivalutazione degli assegni familiari, l'istituzione di un osservatorio sulla famiglia, l'incentivazione della rete dei consultori.

Vorremmo qui ribadire che il sostegno e la creazione di condizioni favorevoli alle famiglie italiane sono azioni di altissimo valore sociale. Il nucleo familiare è infatti in assoluto il luogo migliore per la buona formazione e la crescita dei cittadini italiani del domani.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I.

PRINCÌPI E OBIETTIVI

ART. 1.

1. Con riferimento ai princìpi stabiliti dagli articoli 2, 3, 29, 30, 31, 37, 38 e 47 della Costituzione italiana, lo Stato promuove ed attua una integrata ed organica politica sociale atta a:

a) sostenere il diritto delle famiglie al libero svolgimento delle loro funzioni sociali;

b) sostenere la corresponsabilità dei genitori negli impegni di cura e di educazione dei figli riconoscendo l'altissima rilevanza personale e sociale della maternità e della paternità;

c) sostenere il diritto dei coniugi alla scelta libera, positiva e responsabile nella procreazione;

d) promuovere ed attuare iniziative a favore dell'occupazione e valorizzazione dei lavori femminili, al fine di rendere compatibili le diverse esigenze familiari e lavorative delle donne.

ART. 2.

1. Gli interventi previsti dalla presente legge si propongono:

a) la promozione e la valorizzazione della famiglia come struttura sociale primaria di fondamentale interesse pubblico;

b) la previsione e l'organizzazione di servizi sociali in modo da promuovere e sostenere le reti sociali primarie e la solidarietà tra i mondi vitali in tutte le loro forme, prevedendo di conseguenza la riorganizzazione dei servizi socio-educativi riguardanti l'infanzia, gli anziani, i disabili e le famiglie impegnate nella cura dei bam-

bini, nonché servizi in natura e sostegni alternativi o cumulativi in denaro;

c) di mettere a disposizione delle famiglie tutte le strutture e le opportunità previste dalla legislazione vigente, favorendo forme di autogestione e di imprenditorialità associative e sociali;

d) di offrire sostegni idonei a superare i motivi che inducono le famiglie a pianificazioni familiari rese rigide dalla mancanza o dalla contraddittorietà degli interventi di politica sociale e di solidarietà;

e) la qualificazione dell'assistenza sanitaria e sociale alla gravidanza ed alla maternità, nonché lo sviluppo degli interventi finalizzati alla cura della sterilità, tenendo conto dei dettati del Comitato nazionale per la bioetica;

f) l'informazione relativa ai diritti spettanti in base alle leggi ed alle normative vigenti in materia di diritto alla famiglia, tutela della maternità e diritto al lavoro;

g) il potenziamento e la qualificazione delle attività consultoriali previste dalla legge 28 luglio 1975, n. 405, e dalla legge 22 maggio 1978, n. 194;

h) l'aggiornamento degli operatori impegnati negli interventi concernenti le materie disciplinate dalla presente legge;

i) la rilevazione di dati, lo studio e la ricerca inerenti le materie di cui alla presente legge.

CAPO II.

INTERVENTI A FAVORE DI COPPIE GIOVANI

ART. 3.

1. Lo Stato, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 31 della Costituzione, agevola con misure economiche e con altre provvidenze la formazione di nuove famiglie, attraverso mutui garantiti per l'acquisto della casa e attraverso la riserva di una quota delle abitazioni di edilizia agevolata.

ART. 4.

1. Fermi restando i benefici previsti dalla legislazione vigente, è istituito presso la Cassa depositi e prestiti un fondo speciale con gestione autonoma destinato alla concessione di mutui per l'acquisto e l'eventuale contestuale recupero di alloggi da adibire ad abitazione a favore delle giovani coppie che intendano formare una famiglia.

ART. 5.

1. Possono accedere ai mutui di cui all'articolo 4 le coppie che presentino i seguenti requisiti:

a) l'età massima dei componenti non deve superare i trentacinque anni;

b) il reddito complessivo annuo non deve essere superiore a lire 40 milioni, al netto degli oneri previdenziali e fiscali;

c) i richiedenti non devono essere proprietari di altra abitazione adeguata alle esigenze del nucleo familiare nel comune nel cui ambito si intende utilizzare il mutuo e fissare la residenza familiare;

d) i richiedenti non devono aver fruito di agevolazioni, previste da leggi statali o regionali o da provvedimenti di enti locali, dirette all'acquisizione di abitazioni.

ART. 6.

1. Il Governo è delegato ad emanare, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri per la famiglia e la solidarietà sociale, dei lavori pubblici, del tesoro e delle finanze, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo che disciplini la concessione dei mutui a coloro che siano in possesso dei requisiti di cui all'articolo 5, secondo i principi e le modalità fissate per i mutui in favore dei lavoratori dipendenti dalla legge 18 dicembre 1986, n. 891.

CAPO III.

INTERVENTI

A SOSTEGNO DELLA SCELTA
DI MATERNITÀ E PATERNITÀ

ART. 7.

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano gli interventi di natura economica, culturale e sociale volti a rendere positiva e praticabile la scelta di paternità e maternità. Tali interventi devono ispirarsi ai seguenti principi:

a) tutela della gravidanza dal concepimento fino al parto mediante l'organizzazione di servizi sanitari efficienti e diversificati che garantiscono il rispetto delle esigenze anche psicologiche della madre, del padre e della famiglia;

b) riconoscimento dell'indennità di maternità alle donne in condizione non professionale, quali casalinghe, studentesse, disoccupate, a partire dalle fasce di reddito familiare più basse;

c) tutela della gestante in difficili condizioni sociali dal momento del concepimento fino al raggiungimento di un accettabile livello di vita, mediante la corresponsione di aiuti economici o di altro genere, attraverso l'offerta di buoni acquisto spendibili nei servizi di assistenza all'infanzia, nella sanità infantile, nella scuola dell'obbligo, in maniera da diversificare la possibilità di scelta, e attraverso la predisposizione di strutture di accoglienza adeguate alle esigenze specifiche, l'assistenza domiciliare, le agevolazioni per l'assegnazione di case popolari;

d) concessione di incentivi fiscali alle aziende che tutelino praticamente la maternità delle dipendenti, attraverso la creazione in sede di asili-nido gestiti in forma cooperativa ed attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro.

CAPO IV.

INTERVENTI ECONOMICI E TRIBUTARI
A FAVORE DELLA FAMIGLIA

ART. 8.

1. Lo Stato, nell'attuare le politiche di sostegno economico a favore della famiglia, integra gli interventi finalizzati alla eliminazione della povertà con misure tendenti al riconoscimento dei particolari carichi sociali dovuti al numero o alle caratteristiche proprie dei membri di alcune famiglie.

ART. 9.

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi tendenti alla rivalutazione dell'importo degli assegni per il nucleo familiare, in misura tale da ripristinare, con decorrenza dall'anno 1996, il potere di acquisto che gli assegni stessi avevano all'atto della loro istituzione, utilizzando le risorse a tal fine accantonate per gli anni 1996 e 1997. L'assegnazione degli stessi dovrà considerare il numero dei componenti del nucleo familiare e il reddito complessivo del nucleo familiare, garantendo un particolare privilegio a quelle famiglie che presentino al loro interno una delle seguenti situazioni:

a) famiglie con un componente portatore di *handicap*;

b) famiglie composte da un solo genitore con figli minori a carico;

c) famiglie con un componente di oltre i 75 anni di età o di oltre i 65 anni di età se fisicamente non autosufficiente;

d) famiglie monoreddito con almeno tre figli minori a carico;

e) famiglie monoreddito composte da almeno cinque persone.

ART. 10.

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi che favoriscano una più ampia tutela fiscale della famiglia con l'introduzione del quoziente familiare o di un metodo equivalente che, nel tassare il reddito familiare, tenga conto del numero dei componenti e delle particolari situazioni di disagio di cui all'articolo 9, realizzabile senza pregiudizio per le entrate fiscali, modificando le aliquote e gli scaglioni di tassazione in modo tale da rendere costante il gettito tributario complessivo.

CAPO V.

SERVIZI ALL'INFANZIA
ED ALLE FAMIGLIE

ART. 11.

1. Lo Stato, riconoscendo e sostenendo la famiglia come soggetto dell'educazione, dell'assistenza e del sistema di servizi sociali, attua un programma articolato di interventi per promuovere lo sviluppo delle istituzioni sociali di sostegno alla famiglia, anche mediante incentivi economici e facilitazioni a favore di associazioni e comunità che operano a questo fine.

ART. 12.

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dando attuazione alla convenzione dell'ONU per la protezione dei diritti dei bambini, devono provvedere a rilevare con frequenza annuale le condizioni e le necessità familiari dei bambini handicappati e poveri, dei figli di emigrati ed immigrati, dei nomadi, dei rifugiati, degli extracomunitari, nonché le condizioni e le necessità degli orfani, al fine

di garantire l'uguaglianza di opportunità e di programmare gli interventi necessari a prevenire i processi di emarginazione e di disadattamento sociale.

2. Nel rispetto dei diritti del bambino i servizi socio-educativi per la prima infanzia devono prevedere modalità organizzative flessibili allo scopo di rispondere alle diverse esigenze sociali delle famiglie con particolare attenzione a quelle monoparentali ed alle famiglie numerose.

3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano devono promuovere progetti, incentivare e sostenere iniziative e sperimentazioni degli enti locali relativamente ai servizi socio-educativi della prima infanzia, tesi a:

a) garantire modalità organizzative e di accesso tali da consentire frequenze diversificate e fruizioni parziali o temporanee;

b) potenziare gli asili-nido esistenti laddove si è in presenza di liste di attesa, anche attraverso convenzioni con soggetti privati senza finalità di lucro che gestiscano servizi secondo *standard* qualitativi e organizzativi predefiniti e attraverso l'apporto del volontariato e di attività sociali di autorganizzazione;

c) favorire la disponibilità delle strutture e dei supporti tecnico-organizzativi per la realizzazione di attività ludiche e socio-educative rivolte all'infanzia, non coperte dall'orario dei servizi, promosse da gruppi di volontariato e da famiglie autorganizzate;

d) caratterizzare complessivamente tali servizi come centri educativi di territorio in grado di elaborare una pluralità di prestazioni ed una più elevata cultura dell'infanzia anche attraverso il coinvolgimento dei genitori, del volontariato e delle comunità locali.

ART. 13.

1. Le amministrazioni centrali competenti elaborano piani di coordinamento e di sviluppo dei consultori familiari, unifor-

mandosi ai principi delle leggi 29 luglio 1975, n. 405, e 22 maggio 1978, n. 194, con particolare riguardo alla funzione educativa e preventiva dei consultori e alle peculiari esigenze locali, soprattutto per realizzare sul territorio una più efficace azione di prevenzione dell'aborto.

CAPO VI.

ORGANIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI

ART. 14.

1. Le iniziative programmatiche e gli interventi riguardanti la famiglia sono di competenza del Ministro per la famiglia e la solidarietà sociale.

2. Qualora le iniziative e gli interventi di cui al comma 1 riguardino i singoli settori, essi sono assunti di concerto con i Ministri interessati.

ART. 15.

1. Le regioni adeguano gli interventi di propria competenza ai principi della presente legge.

