

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4652

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

RONCHI, ANEDDA, LANDOLFI, AIRAGHI, ALBONI, CANNELLA, GIORGIO CONTE, GIULIO CONTI, CRISTALDI, GAMBA, ALBERTO GIORGETTI, LISI, MIGLIORI, ROSITANI, SAGLIA, SAIA, TAGLIALATELA, TRANTINO

Istituzione del Garante per la famiglia

Presentata il 28 gennaio 2004

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Costituzione, all'articolo 29, primo comma, afferma che « La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio ». E alla norma costituzionale noi aggiungiamo, con la presente proposta di legge, la specificazione « tra persone di sesso diverso ».

« Riconosce », scrive la Costituzione, a significare, come si legge negli atti dell'Assemblea costituente, « la preesistenza del diritto originario e imprescrittibile che ha la famiglia per la sua costituzione, finalità e difesa », come disse il relatore, onorevole Corsanego, aggiungendo che « lo Stato non crea questo diritto che è preesistente, ma lo riconosce, lo tutela e lo difende » (V. Falzone — F. Palermo — F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana illu-*

strata con i lavori preparatori, Milano 1976, 107). E l'onorevole Moro aggiunse che « dichiarando che la famiglia è una società naturale si intende stabilire che la famiglia ha una sua sfera di ordinamento autonomo nei confronti dello Stato, il quale, quando interviene si trova di fronte ad una realtà che non può menomare né aumentare » (ivi, 108).

Un quadro di « carattere normativo », quello che abbiamo richiamato, che è iscritto nella Carta fondamentale e nella tradizione culturale del nostro Paese, con il quale « si vuole infatti assegnare all'istituto familiare una autonomia originaria, destinata a circoscrivere i poteri del futuro legislatore in ordine alla sua regolamentazione » (Mortati, ivi, 109). Un quadro culturale e normativo che abbiamo tenuto

presente nel rilevare l'esigenza di istituire un « Garante per la famiglia » necessario a monitorare il presente per delineare interventi più profondi sul piano normativo in settori di specifico interesse economico e sociale: dalle condizioni tributarie a cui è soggetta la famiglia a quelle lavorative dei genitori, soprattutto delle mamme, sempre più impegnate nel mondo del lavoro ai vari livelli di responsabilità professionale.

Temi, questi, studiati e approfonditi un pò ovunque, specie nell'Unione europea, in Italia anche a livello governativo dacchè il Vice Presidente del Consiglio dei ministri ha istituito un apposito gruppo di studio al quale ha affidato il compito di approfondire gli aspetti economici e sociali che in questi anni interessano le famiglie italiane.

Prendendo lo spunto da questo complesso di approfondimenti sull'istituto familiare, abbiamo definito le funzioni del « Garante » che, senza interferire con attribuzioni in atto già svolte da pubbliche amministrazioni, in particolare dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, neppure dopo l'insediamento del nuovo « Osservatorio nazionale della famiglia », vuole rappresentare una novità di grande rilievo e di straordinaria potenzialità.

Infatti, con l'istituzione di una figura diretta esplicitamente alla tutela della famiglia, intesa come soggetto unitario di diritti, la presente proposta di legge segna un passo avanti nella progressiva attuazione di un nuovo modello di stato sociale.

Fino ad ora, infatti, secondo un modello di tipo assistenziale, il benessere sociale è stato essenzialmente perseguito in termini di esigui sussidi destinati all'individuo svincolato dal contesto familiare, attraverso l'erogazione di una varia gamma di prestazioni al cittadino anziano, disoccupato, invalido, in maternità eccetera, considerando una situazione di disagio isolata che prescindeva dal suo inserimento in un contesto relazionale più ampio.

Queste forme di erogazione non hanno quasi mai determinato un miglioramento effettivo di tali situazioni, ma hanno comunque prodotto un *deficit* finanziario

statale assai rilevante, al punto da mettere in crisi il modello assistenziale seguito e da imporre la ricerca di nuove forme di solidarietà.

In sostanza, nel perseguimento del *welfare* non è stato valorizzato un fattore fondamentale di benessere discendente dal carattere relazionale legato all'essenza stessa della persona. Questo benessere di tipo affettivo è determinato da un ambito familiare, che si prende cura della persona nella sua totalità e quindi anche delle situazioni di disagio già ricordate (anzianità, malattia, eccetera). Un ambito nel quale la persona è posta in grado di maturare la propria personalità e di porsi in modo equilibrato e produttivo nei confronti della società esterna e del mondo del lavoro.

Se, dunque, il nuovo modello di Stato sociale considera la persona nella sua totalità, deve trovare nuovi modi per sostenere quella « società naturale », la famiglia, che garantisce un benessere globale della persona. Lo prova il fatto che l'aumento del benessere sociale generale non elimina e forse, al contrario, sta alimentando un diffuso disagio psico-sociale nella popolazione, come dimostra il pericoloso aumento dell'uso di sostanze stupefacenti e alcoliche.

Il benessere della famiglia si riverbera inevitabilmente con un immediato rapporto « causa-effetto » sul benessere della società, per cui rafforzare l'istituto della famiglia come luogo di relazioni e come fonte di benessere, prima personale e poi sociale, è quindi diventato urgente in un momento in cui il disavanzo pubblico impedisce di continuare ad intraprendere azioni isolate e frammentate senza alcuna strategia e coordinamento derivanti da una visione di insieme.

Va aggiunto che recenti studi stanno valorizzando sempre più il ruolo della famiglia come fonte non solo di benessere globale per la persona nei sensi prima descritti, ma anche più direttamente come fonte di « capitale sociale », inteso come quell'insieme di valori che determinano un diretto beneficio di carattere socio-economico per la società tutta. In particolare

questa risorsa viene considerata nell'ambito dell'assistenza sanitaria che risulta di grande rilevanza nella cura della persona. In tale caso, con « capitale sociale » ci si riferisce alla capacità di attivare reti di solidarietà, alla partecipazione nel lavoro di cura della persona, all'integrazione tra servizi e risorse spontanee.

Ci si chiede, infatti, se le famiglie, per quanto attiene alla salute, contribuiscano attivamente alla costruzione di questo capitale sociale, oppure si limitino a consumarlo senza sentire la responsabilità di un loro diretto coinvolgimento.

La famiglia, come è noto, è il luogo privilegiato in cui si forgiavano gli stili di vita, dove prendono forma le abitudini alimentari, ma anche l'educazione al controllo di molte forme di uso-abuso: si pensi al fumo e all'alcool, ma anche a quegli atteggiamenti tossicofili che preludono a ben più gravi forme di tossicodipendenza. Il livello di protezione familiare garantisce da possibili comportamenti a rischio, tra cui vanno annoverati quelli legati ad una aggressività non controllata. In una famiglia è possibile trovare quella forma di benessere che nasce e si sviluppa sulla base di una buona relazione con se stessi e con gli altri, nella certezza di poter contare su di una potenziale relazione di cura, che scatta tempestivamente al bisogno.

È un dato che le famiglie garantiscono assistenza al 76 per cento degli anziani non autosufficienti, facendo risparmiare al Servizio sanitario nazionale una cifra stimata in circa 75 milioni di euro.

Ogni famiglia può diventare alternativamente problema o risorsa. In altri termini, può contribuire efficacemente al capitale sociale o può aver bisogno di mettere mano a questo capitale per affrontare momenti di crisi, la cui portata è superiore alle sue capacità.

Una famiglia strutturata in modo allargato, flessibile nei ruoli, disponibile alla relazione di cura, solleva il Servizio sanitario nazionale da una serie di richieste spesso complesse e difficili da soddisfare. D'altra parte anche famiglie di questo tipo, se esposte a forme di disagio molto gravi

o protratte nel tempo, necessitano di forme di supporto, per non creare patologie ancora più difficili.

In definitiva il problema della famiglia si pone oggi soprattutto come problema della rete sociale di aiuto della reciproca presa in carico: l'indebolimento dei legami affettivi crea un maggiore carico di lavoro per l'assistenza pubblica, la coesione e la solidità della famiglia nell'aiutare il malato ad affrontare meglio patologie gravi, nonché l'anziano presente in famiglia ad evitare patologie correlate alla solitudine, sono fonte di risparmio per la pubblica finanza.

Cercare metodi per promuovere la vitalità di una società essenziale per la persona (« naturale », come definita dalla Costituzione) come è la famiglia, può restituirle un ruolo da protagonista dell'agire sociale, in attuazione concreta del modello di « sussidiarietà » orizzontale.

L'inserimento nella Costituzione del carattere « sussidiario » dello Stato, infatti, impone la riconsiderazione del ruolo degli organismi intermedi esistenti tra lo Stato stesso e i singoli cittadini.

Il principio di sussidiarietà orizzontale costituisce una scelta di valore ed implica il riconoscimento del ruolo di protagonista del privato nello svolgimento dell'azione pubblica.

Esso costituisce « il criterio propulsivo in coerenza al quale deve da ora svilupparsi, nell'ambito della società civile, il rapporto tra pubblico e privato anche nella realizzazione delle finalità di carattere collettivo » (Consiglio di Stato, parere n. 1794 del 2002).

In realtà occorre rilevare che già da alcuni anni lo Stato sta riscoprendo l'importante ruolo del privato nell'ambito sociale: si pensi a tutta l'attività svolta dagli organismi « *no-profit* » in vari settori, specie in quello assistenziale (agli anziani, ai tossicodipendenti, ai malati terminali) di tutela del patrimonio artistico, dell'istruzione. E qualche riconoscimento c'è stato, in sede legislativa, con una disciplina di alleggerimento degli oneri fiscali per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) (decreto legislativo n. 460

del 1997 recante « Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale »; sono di diritto considerate ONLUS le organizzazioni non governative regolate dalla legge n. 49 del 1987). E di recente la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge n. 328 del 2000), nel riconoscere il ruolo fondamentale dell'azione dei privati in tale ambito, ha esplicitamente preso atto del compito essenziale svolto dalla famiglia nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale (articolo 16).

Il dettato costituzionale afferma (articolo 118, quarto comma) che gli enti pubblici (Stato, province, comuni, eccetera) « favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale ».

« Favoriscono », dunque, termine dal quale risulta evidente che tale enunciazione non può essere ricondotta al riconoscimento delle attività che i privati già svolgono, fruendo di quelle libertà fondamentali già riconosciute dalla Costituzione. In tale prospettiva, infatti, il principio di sussidiarietà costituirebbe solo una enunciazione di principio e sarebbe del tutto superfluo. Tale criterio si inserisce invece in una norma di carattere organizzativo che riguarda la suddivisione delle competenze amministrative: il secondo comma riguarda la primarietà dei comuni nello svolgimento dell'azione amministrativa, il quarto comma l'azione dei cittadini.

Ne consegue che l'enunciazione ha rilevanza « organizzativa », nel senso che lo Stato riconosce la competenza dei cittadini allo svolgimento delle funzioni pubbliche e che — pertanto — ne favorisce l'azione.

Sicchè il termine « favorire » deve essere inteso nel senso di far « assumere una posizione prioritaria al privato rispetto al pubblico anche in settori sinora riservati alla competenza esclusiva degli apparati amministrativi » (Consiglio di Stato parere n. 1794 del 2002). E per questo si rende necessario il sostegno economico a tale

azione, come pacificamente riconosciuto anche per la sussidiarietà verticale: ovvero lo Stato deve mettere in grado i cittadini di svolgere attività nell'interesse sociale, senza che questo costituisca un personale e gravoso onere per i medesimi.

Si confida nel fatto che in tale modo si darà avvio ad un processo virtuoso nel quale le famiglie avranno la possibilità di diventare protagoniste dell'azione sociale, uscendo dal binomio puramente liberalista di « Stato-mercato » o « Stato-individuo ». Il modello sussidiario valorizzando, infatti, le formazioni intermedie promuove anche il vasto campo del privato sociale, da sempre all'avanguardia nell'aprire nuovi orizzonti di solidarietà nei confronti dei soggetti più deboli ed emarginati.

Quanto al testo della proposta di legge, che consta di un unico articolo, il comma 2 chiarisce che l'istituzione del Garante costituisce una forma concreta di attuazione dell'articolo 29 della Costituzione.

Infatti, sebbene da tale disposizione costituzionale (e dai successivi articoli 30 e 31) emerga un evidente *favor familiae*, non si può negare che l'istituto familiare sia stato sostanzialmente penalizzato — sotto il profilo economico e fiscale — nel corso degli anni e che le varie provvidenze erogate abbiano carattere sostanzialmente simbolico.

Le funzioni del Garante sono essenzialmente quelle di studiare l'impatto della normativa esistente ai fini di una valutazione complessiva della reale capacità di incidenza di tale normativa sulla vitalità del soggetto « famiglia », allo scopo di favorire un ottimale impiego delle risorse che sono destinate a interventi di sostegno alla famiglia stessa.

Interventi per la casa, la scuola, l'urbanistica, gli aspetti tariffari e fiscali, di qualità della vita e della salute, devono essere unitariamente considerati per evitare che un'azione — seppure in sé positiva — possa in realtà non garantire effettivamente un miglioramento del benessere economico e sociale della famiglia perché magari non coordinati o addirittura in contrapposizione tra di loro.

Per tale motivo si prevede la possibilità per il Garante di suggerire iniziative di carattere normativo o amministrativo generale, che possano correggere eventuali distorsioni di sistema, o introdurre interventi innovativi sul ruolo dell'istituto familiare.

Al Garante sono attribuite funzioni consultive in ordine alle iniziative legislative o di carattere amministrativo generale (determinazione delle tariffe elettriche) che hanno incidenza sul regime familiare.

I compiti così delineati non comportano variazioni dell'attuale assetto delle competenze, considerato che il Garante ha funzioni di carattere essenzialmente di impulso e consultive.

Il comma 3 assegna al Garante compiti di tutela dell'immagine della famiglia in relazione ai messaggi veicolati dai *mass media* e dalla pubblicità. In questo senso la novità più importante, considerata l'autorevolezza del Garante, sta nella facoltà che il Garante formuli un pubblico richiamo nei confronti di coloro che trasmettono o pubblicano messaggi lesivi della dignità familiare.

Il Garante non si limita tuttavia a contrastare azioni che ledono l'immagine della famiglia, ma attua una azione di promozione della stessa, attraverso studi, convegni e campagne di comunicazione.

Il comma 5 prevede una collaborazione istituzionale tra il Garante e le associazioni familiari che promuovono la famiglia, iscritte in un particolare Albo tenuto dallo stesso Garante.

Il Garante, sebbene inserito strutturalmente nella Presidenza del Consiglio dei

ministri è organo dotato di piena autonomia. È scelto tra persone dai requisiti morali e professionali elevati, tali da far ritenere che la funzione venga svolta con la massima serietà e in effettiva promozione e rispetto dell'istituto familiare come disegnato dalla Costituzione. Dura in carica cinque anni e può essere confermato per una sola volta.

Il Garante si avvale della collaborazione di cinque professionisti qualificati, quali un docente universitario, un magistrato ordinario, amministrativo, contabile o avvocato dello Stato, un dirigente dello Stato, un esperto di comunicazione e un rappresentante delle associazioni iscritte all'Albo di cui al comma 5.

Considerato il valore sociale della funzione svolta dal Garante, non si è ritenuto di dover prevedere un trattamento economico elevato, per sottolineare lo spirito volontaristico che deve essere proprio di una personalità di « elevate doti morali » che si presta a svolgere un compito di grande impatto sociale. In sostanza si è voluto che tale ruolo sia « appetibile » solo per le sue funzioni, non per la remunerazione.

Considerata la rilevanza sociale della materia trattata dal Garante, questi deve riferire annualmente al Parlamento sia sull'attività svolta che sullo stato complessivo della normativa in materia familiare, in merito alla quale dovrà suggerire eventuali modifiche ritenute opportune.

Il Garante dovrà anche riferire sull'utilizzo delle somme poste a sua disposizione e rendere il conto della gestione alla Corte dei conti.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito l'Ufficio del Garante per la famiglia, di seguito denominato « Garante ».

2. Al fine di dare attuazione all'articolo 29, primo comma, della Costituzione, il Garante valuta l'impatto della normativa vigente in materia fiscale, economica e sociale sulla situazione e sul benessere morale e materiale della famiglia, quale società naturale fondata sul matrimonio tra persone di sesso diverso, che si realizza attraverso la comunione di vita, l'assistenza e lo sviluppo responsabile dei suoi componenti. Il Garante propone al Governo le misure, anche di carattere normativo, più idonee alla tutela e all'incremento di tale benessere, avvalendosi della collaborazione delle associazioni familiari iscritte all'Albo di cui al comma 5. Esso è consultato dalle amministrazioni e dagli enti pubblici quando lo ritengono utile ai fini delle attività legislative e amministrative di rispettiva competenza.

3. Il Garante, al fine di tutelare l'immagine della famiglia nei mezzi di comunicazione e pubblicitari, richiama pubblicamente i responsabili della trasmissione o pubblicazione di messaggi lesivi della dignità familiare, investendo altresì del caso l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

4. Il Garante riferisce annualmente alle Camere sull'attività svolta proponendo le riforme che ritiene opportune per l'incremento del benessere della famiglia.

5. Le associazioni operanti nel settore della tutela della famiglia sono iscritte in un apposito Albo tenuto presso l'Ufficio del Garante. L'iscrizione all'Albo è gratuita.

6. Il Garante opera in piena autonomia ed è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del

Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, tra persone di elevate doti morali con specifica esperienza nel settore delle problematiche giuridiche, economiche e sociali concernenti la famiglia. Il Garante resta in carica cinque anni e può essere confermato una sola volta. Nella sua attività il Garante è coadiuvato da un comitato di cinque membri, nominati, su proposta del Garante stesso, dal Presidente del Consiglio dei ministri, e scelti rispettivamente tra i docenti universitari, i magistrati e gli avvocati dello Stato, gli alti dirigenti dello Stato, gli esperti di comunicazione i dirigenti delle associazioni iscritte all'Albo di cui al comma 5. Se dipendente pubblico, il Garante è obbligatoriamente collocato fuori ruolo. Il decreto di nomina stabilisce la misura dell'indennità di carica che non può essere superiore a 20 mila euro annui lordi per il Garante e a 10 mila euro annui lordi per i componenti del comitato.

7. La Presidenza del Consiglio dei ministri mette a disposizione del Garante le occorrenti risorse umane e strumentali.

8. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 100 mila euro per l'anno 2004, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2004-2006, 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 2004, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

9. Ogni anno il Garante rende il conto della propria gestione alla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Lazio.

€ 0,30

Stampato su carta riciclata ecologica



14PDL0056330