

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**N. 225**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa della senatrice BURANI PROCACCINI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 MAGGIO 2006**

---

Legge quadro sulla famiglia

---

ONOREVOLI SENATORI. - La famiglia come centro della vita sociale del Paese e come elemento di prima aggregazione da proteggere e da tutelare con tutte le forme di intervento possibili: questo è lo scopo della presente proposta di legge che vuole considerare e pensare la famiglia con un ruolo centrale nella vita dell'organizzazione dello Stato.

La famiglia è il simbolo della socialità e del vivere in comune degli individui: è in questo primo elemento di aggregazione sociale che nasce l'individuo, che si forma l'uomo. È per questo che il primo luogo delle esperienze e del vivere comune deve essere garantito e difeso. Difendere la famiglia significa garantire l'individuo, sin dalla sua esistenza, perché questo possa sviluppare in pieno le sue potenzialità. Garantire la famiglia come società fondata sul matrimonio è lo scopo della presente proposta di legge.

Oggi, con tutta probabilità, è venuto meno il valore della famiglia e del vivere insieme. È necessario, al contrario, rivalutare il ruolo della famiglia come centro dell'esistenza dell'individuo, rafforzarlo e creare tutte quelle condizioni essenziali perché questo si possa realizzare in pieno con tutte le sue potenzialità. La famiglia è il primo nucleo dove l'individuo sviluppa la sua personalità ed è quindi l'elemento base di aggregazione che va difeso e tutelato. Fare un «investimento» sulla famiglia significa garantire allo Stato delle premesse importanti e fondamentali per il vivere civile. Significa, altresì, creare delle condizioni perché l'individuo compia delle scelte giuste e concorra allo sviluppo dello Stato.

Uno Stato è di diritto e veramente democratico quando riconosce il valore centrale della persona umana in tutte le sue forme ed *in primis* nella prima aggregazione sociale dove si sviluppa il vivere comune.

La famiglia fondata sul matrimonio deve essere ripensata in un moderno Stato di diritto come elemento da difendere, da tutelare e da proteggere per creare le condizioni ai fini dello sviluppo della personalità dell'individuo. Bisogna riconoscere alla famiglia il ruolo di primo elemento del vivere in comune: nucleo fondamentale della società dove l'individuo riceve i primi insegnamenti e muove i primi passi della sua vita. La famiglia e gli individui che la compongono sono due elementi fondamentali da tenere presenti se si vogliono creare nel Paese le condizioni di una buona vita sociale.

È necessario, pertanto, costruire una società «amica della famiglia» e pertanto è opportuno favorire lo sviluppo di una legislazione che, partendo dalla valorizzazione della famiglia e dell'associazionismo familiare, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale, aiuti le giovani coppie a potere gestire la loro identità di famiglia attraverso servizi per l'infanzia e facilitazioni all'accesso alla prima casa, ai nidi-famiglia autogestiti, ai prestiti d'onore per le giovani coppie che vogliono avere figli, per quelle in temporanea difficoltà, soprattutto in presenza di minori.

La legge quadro sulla famiglia è veramente importante per i suoi alti contenuti di socialità perché attraverso forme di intervento economico e di sostegno si creano le condizioni per tutelare la famiglia e per realizzare lo sviluppo dei singoli individui che la compongono.

La presente proposta di legge sostiene e valorizza gli interventi dello Stato nella logica del principio di sussidiarietà rimuovendo quegli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo e la funzionalità della famiglia.

L'articolo 29 della Costituzione riconosce il ruolo della famiglia, l'articolo 31 della stessa Costituzione conferma la posizione di privilegio, voluta dal Costituente, in una prospettiva di evoluzione della società. Emerge da una lettura analitica della Costituzione, pertanto, il *favor familiae* attraverso la previsione di agevolazioni promosse per la formazione della famiglia. L'indirizzo di politica legislativa che si ricava è quello che il benessere della società, fine ultimo a cui tende lo Stato, dipende dal benessere della famiglia. Sostenere, quindi, la famiglia significa garantire lo sviluppo dell'individuo e quello dello Stato in cui quest'ultimo vive. Compito dello Stato è quindi quello di assicurare agli individui un'esistenza dignitosa e sicura. Creare una società «giusta» dove ci sia una convivenza pacifica tra gli uomini è un obbligo dello Stato. Creare una convivenza pacifica tra gli uomini dipende, in larga misura, anche dai servizi sociali e dalla loro qualità che lo Stato fornisce alle famiglie e agli individui che la compongono.

Oggi è importante ripensare il *Welfare State* eliminando, così, gli sprechi inutili e garantire più efficienza e, con questa, una maggiore solidarietà. Un nuovo sistema statale funzionante dipende da scelte sociali giuste, dipende dagli interventi che lo Stato può assicurare per rendere i servizi sociali più efficaci e al servizio dei cittadini. In que-

st'ottica non va trascurato il ruolo che i soggetti privati svolgono nella società. Accrescere il ruolo che il soggetto privato svolge nella società getta le basi per un servizio sociale migliore e senz'altro più efficiente. Il privato va incoraggiato, va aiutato perché grazie a questo si possono raggiungere obiettivi di alta socialità e servizi più utili per tutti.

La presente proposta di legge istituisce, tra l'altro, una carta di credito familiare (articolo 8) allo scopo di assicurare alla coppia, al momento dell'assunzione della responsabilità matrimoniale, una serie di agevolazioni, così da incentivarla a prendere tale responsabilità. Oggi troppi giovani di fronte alla difficoltà del vivere quotidiano sono invece spinti a scelte egoistiche che accentuano l'isolamento e l'incapacità di assumersi la responsabilità di costituire un nucleo familiare, in una diseducativa scelta di esistenza che non è mai scelta di vita. La carta di credito familiare deve servire, quindi, a stabilire un rapporto privilegiato tra la coppia e le istituzioni negli interventi delle politiche del *welfare* familiare. Infatti la politica di promozione del benessere familiare deve fare riferimento agli aspetti relazionali che comportano una migliore qualità della vita, nonché un ottimale utilizzo delle risorse socio-culturali e la disponibilità ad interagire con le risorse esterne.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Finalità)*

1. La presente legge stabilisce i principi fondamentali relativi alle politiche di sostegno e di promozione della famiglia in attuazione degli articoli 2, 3, 29, 30, 31, 37, 38, 47 e 53 della Costituzione nonché dei principi contenuti negli atti internazionali in materia di diritti umani ed in particolare nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, firmata a New York il 10 dicembre 1948, nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del Consiglio d'Europa, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, firmato a New York il 16 dicembre 1966, e nel Patto internazionale sui diritti civili e politici, firmato a New York il 19 dicembre 1966, resi esecutivi con legge 25 ottobre 1977, n. 881, nonché nella Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176.

2. L'attuazione delle finalità della presente legge è assicurata attraverso l'azione coordinata dello Stato, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle province, dei comuni singoli o associati, delle istituzioni pubbliche e private che operano nel settore sociale.

3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge adeguano la propria legislazione ai principi stabiliti dalla medesima.

## Art. 2.

*(Principi generali)*

1. Lo Stato riconosce e promuove la famiglia come società naturale fondata sul matrimonio, nonché la famiglia composta da persone unite da vincoli di parentela, di adozione o di affinità e riconosce i diritti di ogni essere umano sino dall'atto del suo concepimento.

2. Lo Stato promuove il servizio pubblico alla famiglia, come definito ai sensi del comma 3, e realizza in base a forme di cooperazione con le regioni, le province e i comuni un'organica ed integrata politica di sostegno e di valorizzazione del nucleo familiare. A tale fine, nel rispetto delle convinzioni etiche dei cittadini, lo Stato tutela la vita in tutte le sue fasi con particolare attenzione al periodo prenatale ed all'infanzia, favorisce la maternità e la corresponsabilità dei genitori negli impegni di cura e di educazione dei figli, persegue la tutela della salute dell'individuo nell'ambito familiare, favorisce ed incentiva nel rispetto del principio di sussidiarietà l'azione delle regioni e degli enti locali nelle politiche sociali, sanitarie, economiche e nell'organizzazione dei servizi, finalizzate a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo e le funzionalità della famiglia.

3. Per servizio pubblico alla famiglia si intende ogni attività resa, con le finalità e gli obiettivi di cui alla presente legge, da strutture pubbliche o private senza fini di lucro, che rispettano i criteri e gli *standard* fissati dalle leggi e dagli atti programmatori regionali allo scopo di garantire l'efficacia, la trasparenza ed il migliore rapporto tra costi e benefici del servizio stesso.

## Art. 3.

*(Principi fondamentali  
per la legislazione regionale)*

1. Per la realizzazione delle finalità della presente legge, in attuazione dell'articolo 117 della Costituzione, le regioni, nell'esercizio delle proprie competenze ed attribuzioni normative, perseguono i seguenti obiettivi:

a) favorire la formazione e lo sviluppo della famiglia mediante la rimozione degli ostacoli che si presentano nelle diverse fasi della vita familiare dalla costituzione al mantenimento del nucleo familiare ovvero con riguardo alle esigenze di carattere abitativo, lavorativo ed economico;

b) sostenere il valore sociale della maternità e della paternità cosciente e responsabile garantendo il diritto alla procreazione e valorizzando il principio di corresponsabilità dei genitori nei confronti del mantenimento e dell'educazione dei figli in conformità a quanto disposto dal testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151;

c) realizzare e favorire interventi volti a prevenire e a rimuovere difficoltà economiche, sociali e familiari che possono indurre la madre all'interruzione volontaria della gravidanza ai sensi della legge 22 maggio 1978, n. 194;

d) diffondere mediante opportune iniziative le informazioni relative alla possibilità di partorire presso le strutture del Servizio sanitario nazionale conservando l'anonimato;

e) tutelare il benessere di tutti i componenti della famiglia, con particolare riguardo alle situazioni che possono incidere negativamente sull'equilibrio fisico e psichico di ciascun soggetto;

f) promuovere e sostenere l'armonioso sviluppo delle relazioni familiari nonché dei rapporti intergenerazionali;

g) favorire i coniugi nel conseguimento delle scelte procreative liberamente decise,

anche attraverso iniziative per la prevenzione e la cura della sterilità con oneri a carico dei servizi sanitari e socio-assistenziali ai sensi della normativa vigente;

*h)* sviluppare e promuovere, nell'ambito delle strutture pubbliche e private con funzioni di assistenza sociale situate nei consultori, l'educazione sessuale ai fini di una procreazione libera e responsabile, nonché la valorizzazione della paternità e la tutela dei minori;

*i)* promuovere e sostenere le iniziative finalizzate alla creazione di reti primarie di solidarietà, dell'associazionismo e della cooperazione, al fine di favorire forme di autoorganizzazione e di aiuto solidaristico tra le famiglie per la cura dei bambini, degli adolescenti, degli anziani e dei disabili;

*l)* garantire una efficiente organizzazione dei servizi sociali finalizzati al sostegno delle famiglie che versano in situazioni di disagio, ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328;

*m)* sostenere e promuovere reti sociali allo scopo di sviluppare la capacità della famiglia di assumere efficacemente la pienezza delle proprie funzioni procreative, educative e di assistenza;

*n)* promuovere attività di tutela, di assistenza e di consulenza a sostegno dei componenti del nucleo familiare, dei minori orfani e comunque privi dell'assistenza dei genitori, delle vittime della violenza, anche sessuale, nonché dei minori sottoposti a maltrattamenti, abusi ed abbandoni nonché iniziative di sostegno alla madre e al bambino vittime di violenze familiari;

*o)* garantire la formazione e l'aggiornamento degli operatori addetti ai servizi pubblici alla famiglia come definiti al comma 3 dell'articolo 2;

*p)* promuovere iniziative per l'informazione sulle procedure di adozione e di affidamento dei minori, ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni.

## Art. 4.

*(Detrazioni per carichi di famiglia)*

1. L'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, è sostituito dal seguente:

«Art. 1. - *(Detrazioni per carichi di famiglia)* - 1. Dall'imposta lorda si detrae una somma risultante dal prodotto dell'importo-base di euro 250 moltiplicato per i coefficienti di cui al comma 2 per carichi di famiglia, limitatamente al coniuge non legalmente ed effettivamente separato, ai figli, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati, di qualsiasi età comunque a carico dei coniugi e con essi conviventi, nonché alle altre persone indicate nell'articolo 433 del codice civile che convivano con il contribuente o percepiscano assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

2. I coefficienti di moltiplicazione dell'importo-base di cui al comma 1 sono stabiliti nelle seguenti misure:

a) coniuge non legalmente ed effettivamente separato: 4;

b) figli, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati, di qualsiasi età comunque a carico dei coniugi e con essi conviventi: per ogni figlio: 2;

c) persone indicate nell'articolo 433 del codice civile che convivano con il contribuente o percepiscano assegni familiari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria: per ogni soggetto: 1.

3. I coefficienti di cui al comma 2 vengono maggiorati, al verificarsi delle circostanze di seguito indicate, nelle seguenti misure:

a) nei primi cinque anni di matrimonio: 1,4;



b) in caso di assenza del coniuge e in presenza di figli minori: per ogni figlio: 1;

c) se la persona a carico è uno dei soggetti di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104: 1;

d) se il reddito complessivo è superiore a 31.000 euro ma non a 52.000 euro: 0,6;

e) se il reddito complessivo è superiore a 16.000 euro ma non a 31.000 euro: 1,2;

f) se il reddito complessivo non è superiore a 16.000 euro: 1,6;

g) se la persona a carico, ad esclusione del coniuge, ha più di 65 anni: 0,5;

h) se i figli a carico sono superiori a due: 1».

#### Art. 5.

##### *(Promozione dell'associazionismo familiare)*

1. Lo Stato riconosce il principio della sussidiarietà orizzontale in campo sociale in base al quale sono gestite dal servizio pubblico le funzioni che non possono essere adeguatamente svolte dall'autonomia dei privati come singoli o nelle formazioni sociali in cui essi svolgono la propria personalità. In base a tale principio lo Stato valorizza e sostiene la solidarietà tra le famiglie, promuovendo le associazioni e le formazioni private che operano nel settore sociale rivolte a:

a) organizzare ed attivare esperienze di associazionismo sociale, atto a favorire il mutuo aiuto nel lavoro domestico e di cura familiare, anche mediante l'organizzazione delle banche dei tempi ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 marzo 2000, n. 53;

b) promuovere iniziative di sensibilizzazione e di formazione per le famiglie, in relazione ai loro compiti sociali e educativi;

c) prevenire l'aborto mediante l'assistenza alle donne che vivono la maternità come un evento indesiderato o difficile.

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano istituiscono un registro regionale per censire le associazioni di cui

al comma 1 costituite sul territorio di competenza e provvedono annualmente a trasmettere i dati al Ministro per le politiche per la famiglia.

3. Presso il Ministro per le politiche per la famiglia è istituito il Registro nazionale dell'associazionismo familiare.

#### Art. 6.

*(Assistenza in famiglia ai malati, agli anziani e ai disabili)*

1. Al fine di favorire la cura dei familiari malati o anziani non autosufficienti o portatori di *handicap* all'interno della famiglia è istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un fondo di 260 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2006. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono accedere ai finanziamenti del fondo mediante la presentazione di appositi progetti obiettivo che prevedano l'assegnazione alle famiglie interessate di un contributo economico, valutato in proporzione al reddito, fino ad un massimo di 30 euro giornalieri per singolo utente.

2. Al fine di garantire un equo accesso al fondo di cui al comma 1 le risorse destinate ai portatori di *handicap* sono suddivise in base alla distinzione tra *handicap* grave e gravissimo come determinato ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono individuati i criteri e le modalità per l'assegnazione del contributo di cui al comma 1. Il medesimo decreto definisce, altresì, la composizione delle *équipe* socio-sanitarie, nonché i criteri di valutazione ai quali le stesse devono attenersi.

## Art. 7.

*(Disposizioni per garantire la libertà di scelta educativa delle famiglie)*

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito un fondo di 250 milioni di euro per la copertura delle spese sostenute e documentate per l'attuazione del diritto allo studio e all'istruzione.

2. I contributi del fondo di cui al comma 1 sono erogati in favore delle famiglie degli alunni delle scuole statali e non statali, aventi un reddito complessivo, per nucleo familiare, non superiore a euro 26.000 annui. La misura massima di tali contributi è di 500 euro per ogni figlio.

3. Il limite di reddito di cui al comma 2, applicabile alle famiglie con un solo figlio a carico, è incrementato progressivamente di 2.500 euro per ogni figlio in più a carico.

4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono individuati i criteri e le modalità per la corresponsione dei benefici di cui al comma 1.

## Art. 8.

*(Carta di credito familiare)*

1. È istituita una carta di credito familiare per la concessione di agevolazioni subordinate alla condizione familiare ed economica dei beneficiari, destinata a soddisfare le esigenze di carattere abitativo, lavorativo, economico e sociale delle famiglie.

2. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri fissa, con proprio decreto, le norme di attuazione del presente articolo.

3. Il cittadino che intende richiedere le agevolazioni previste dalla carta di credito familiare deve fornire, mediante autocertificazione, le informazioni necessarie per indi-

viduare la sua condizione familiare ed economica.

4. Le agevolazioni di cui al comma 1 sono concesse e in misura diversificata in base al numero dei componenti il nucleo familiare e alla condizione economica, come definiti ai sensi dei commi 5 e 6.

5. Per famiglia si intendono due o più persone legate da vincoli di matrimonio, di parentela o di adozione.

6. La condizione economica è individuata sulla base del numero dei componenti il nucleo familiare, dell'ammontare del reddito e della situazione patrimoniale.

7. L'autocertificazione di cui al comma 3 è presentata, entro il 30 giugno di ogni anno, al comune di residenza o ad enti autorizzati, individuati dal decreto di cui al comma 2.

8. Il comune di residenza e gli enti autorizzati di cui al comma 7 rilasciano all'interessato la carta di credito familiare che attesta il valore dell'indicatore della condizione familiare ed economica risultante dall'autocertificazione resa sotto la responsabilità del dichiarante, ai sensi del comma 3.

9. La carta di credito familiare è utilizzabile ai fini della concessione delle agevolazioni previste dalle leggi vigenti e dagli atti amministrativi.

#### Art. 9.

##### *(Norma finanziaria)*

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto ai fini del bilancio triennale 2006-2008, 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 2006, 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.





