

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 294

DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori PONTONE, FILETTI, DANIELI, FLORINO,
MAGLIOCCHETTI, MEDURI, MININNI JANNUZZI, MISSERVILLE,
MOLTISANTI, POZZO, RASTRELLI, RESTA, SIGNORELLI,
SPECCHIA, TURINI e VISIBELLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 MAGGIO 1992

Legge-quadro sulla famiglia italiana

INDICE

Relazione	Pag. 3
Disegno di legge	» 24

ONOREVOLI SENATORI. - Nell'accingerci ad elaborare un testo di disegno di legge (non facile per la vastità del problema) in favore della famiglia intesa come soggetto giuridico, titolare di diritti e doveri, riteniamo necessario fornire una visione globale della realtà «famiglia» nella sua evoluzione in Europa e, in particolare, in Italia.

Mediante un approccio interdisciplinare ci proponiamo di individuare ed analizzare indicatori sociali che forniscono dati dettagliati, di segnalarne le correlazioni e di indicare il contesto cui ci riferiamo.

In particolare inizialmente riportiamo la definizione della famiglia che danno alcuni importanti trattati, e come il ruolo della famiglia venga riconosciuto a livello sia internazionale che nazionale.

Quindi passiamo ad esaminare l'evoluzione della famiglia in Europa.

Procediamo, di seguito, all'analisi più dettagliata dell'evoluzione della famiglia in Italia, interpretandone alcune tendenze e, infine, tentiamo di darne una visione globale ed alcuni suggerimenti indicativi.

Ruolo della famiglia ed interventi dei pubblici poteri

1) A livello internazionale.

Il ruolo preponderante della famiglia è sottolineato in tutti i grandi trattati, dalla dichiarazione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite (in cui la famiglia è definita come «l'elemento naturale e fondamentale della società e dello Stato»), fino alla Carta sociale europea adottata nel 1961 dal Consiglio d'Europa (in cui si proclama che «la famiglia, in quanto cellula fondamentale della Società, ha diritto ad una protezione sociale, giuridica ed economica atta a garantirne il pieno sviluppo»).

Il Codice europeo della sicurezza sociale, contenente norme protettive minime che lasciano ai singoli Stati la libertà di scelta tra i vari «rami» di tutela, contempla tra l'altro il ramo «prestazioni a favore delle famiglie».

Dieci Stati su undici hanno ratificato questa opzione.

2) A livello nazionale.

Il ruolo della famiglia è generalmente riconosciuto da tutti gli Stati membri della Comunità europea, sia pure in forme diverse. I diritti della famiglia sono espressamente menzionati da otto Costituzioni nazionali. Quattro Paesi su dodici hanno un Ministro competente per la famiglia; in vari Paesi gli affari della famiglia sono nello stesso tempo di competenza del potere centrale e degli enti territoriali.

Evoluzione della famiglia in Europa

In ciascuno Stato della Comunità europea la realtà familiare è affrontata secondo angolature diverse. Anche la concezione del ruolo dei pubblici poteri nei confronti della famiglia varia da un Paese all'altro. Nonostante ciò in tutti gli Stati membri i pubblici poteri si interessano alle condizioni di vita delle famiglie e cercano di migliorarle con tutta una gamma di misure di varia natura, che vanno dal settore della sicurezza sociale al diritto di famiglia, passando per i regimi fiscali. La politica della famiglia designa l'insieme di questi interventi.

Rispondendo alle raccomandazioni del Parlamento europeo (Risoluzione del 9 giugno 1983 sulla politica della famiglia nella CEE) e del Comitato economico e sociale (Rapporto sulla situazione demo-

grafica e rapporto sugli aspetti sociali del mercato interno), il Consiglio dei Ministri degli affari sociali della CEE, nel corso della riunione del 27 maggio 1987, ha accolto favorevolmente la proposta di «instaurare, come è stato già fatto per la protezione sociale, una concertazione a livello di alti funzionari nazionali competenti per la politica familiare» (comunicazione del 24 luglio 1986 intitolata «Problemi della sicurezza sociale: temi di interesse comune»).

Durante i lavori preparatori sono stati posti in rilievo gli aspetti che qui di seguito riportiamo:

- a) situazione demografica in Europa;
- b) incidenza dei mutamenti socioeconomici sulla famiglia;
- c) incidenza delle politiche settoriali della Comunità sulla famiglia;
- d) ruolo fondamentale della famiglia come cellula primaria della società;
- e) funzione culturale e socioeconomica della famiglia per la trasmissione dei valori e la solidarietà intergenerazionale.

Da tali lavori sono emersi quattro grandi temi di comune interesse:

- 1) conciliazione tra vita professionale e vita familiare; ripartizione delle responsabilità familiari;
- 2) misure adottate a favore di particolari categorie di famiglie;
- 3) problemi delle famiglie più disagiate;
- 4) incidenza delle politiche comunitarie sulla famiglia ed in particolare sulla tutela dell'infanzia.

Descriviamo ora nei suoi aspetti più salienti il contesto demografico e socio-economico in Europa, senza entrare nelle realtà particolari dei singoli Paesi, ma cogliendone le linee comuni di cambiamento.

A) Contesto demografico.

Il calo della natalità, che caratterizza tutti i Paesi europei, si è consolidato a partire dal 1965. Dal 1980, nessun Paese della CEE,

eccetto l'Irlanda, perviene al ricambio delle generazioni (il tasso di natalità deve essere 2,1 per garantire il ricambio delle generazioni). La rapida contrazione dell'indice di natalità interessa tutti i Paesi dell'Europa, per i problemi legati all'istruzione, al tasso di crescita economica, alla proporzione delle donne che accedono al mercato del lavoro o al tasso di disoccupazione. Il calo della natalità non è un fenomeno isolato ma parallelo all'evoluzione di altri fattori, come la diminuzione della nuzialità, il prolungamento dell'intervallo tra il matrimonio e la nascita del primo figlio, l'aumentata frequenza dei divorzi.

Dall'inizio degli anni 1970 all'inizio degli anni 1980, in tutti i Paesi della Comunità, il numero dei matrimoni celebrati è diminuito del 20 per cento. Se il comportamento osservato in questi ultimi anni nelle varie fasce di età si estendesse ad un'intera generazione durante tutto il suo ciclo di vita, il matrimonio perderebbe il suo carattere generale e quasi universale e resterebbe circoscritto a poco più della metà della popolazione.

Parallelamente alla diminuzione della frequenza dei matrimoni, si osserva un aumento delle unioni consensuali o famiglie di fatto, che non escludono la fecondità, il che spiega l'aumento del numero di bambini nati fuori dal matrimonio.

Riguardo alle nascite illegittime è difficile elaborare medie, sia perchè i dati forniti dai vari Paesi non sono sempre direttamente comparabili, sia per le differenze molto elevate tra Paesi (per esempio, l'aumento delle nascite extraconiugali va da un 40 per cento registrato in Danimarca al meno del 2 per cento registrato in Grecia).

I divorzi registrano un rapidissimo aumento: tra il 1964 e il 1982, il loro numero è triplicato.

Oltre ad essere più frequente, lo scioglimento dell'unione coniugale interviene ad uno stato sempre più precoce del matrimonio.

Profondi mutamenti si riscontrano anche sul versante della mortalità. Mentre alla fine del secolo scorso si registrava una mortalità infantile del 10-20 per cento,

attualmente essa è scesa al di sotto dell'1 per cento; la durata media della vita in Europa oscillava allora tra i 40 e i 50 anni; oggi la speranza di vita alla nascita supera ampiamente i 70 anni e, per le donne, spesso oltrepassa gli 80.

L'allungamento della vita, associato al calo della natalità, è all'origine dell'invecchiamento della popolazione (ossia l'aumento in proporzione del numero degli anziani sul totale della popolazione) che caratterizza tutta l'Europa. La vittoria della longevità comporta, a più lungo termine, un invecchiamento della popolazione attiva, un aggravio degli oneri sanitari e pensionistici, oltre ad un peso supplementare per le famiglie che devono prodigare cure ai loro membri più anziani.

Tutti questi fattori - calo della natalità, aumento della speranza di vita alla nascita, diminuito tasso di nuzialità e l'accresciuta frequenza dei divorzi - hanno alterato la struttura della famiglia, provocandone la disgregazione e moltiplicando i modelli familiari; l'influenza si evidenzia sensibilmente sul numero, sulla dimensione, sulla formazione e sulla composizione delle famiglie.

Il nucleo familiare costituito da una coppia di coniugi con uno o più figli rimane il modello dominante; ad esso si affiancano sempre più altre configurazioni familiari: famiglie ricostituite (formate da un nuovo *partner* e da figli dell'altro, oppure dai figli di primo letto di ciascuno dei *partner*), famiglie monoparentali, unioni consensuali, persone sole.

Considerando i due estremi, mentre i nuclei «unipersonali» sono in aumento in tutti i Paesi della CEE (benchè con un certo divario fra Nord e Sud), la percentuale delle famiglie di cinque o più persone è scesa, dal 1980, al di sotto della soglia del 20 per cento nella maggior parte dei Paesi.

Da tutto ciò si deduce che benchè la maggioranza della popolazione trascorra il periodo più lungo della propria vita in una famiglia di tipo tradizionale (coppia con figli), la comparsa di nuovi modelli familiari pone la questione del posto assegnato al bambino nel quadro di un assetto familiare

sempre più instabile. Ciò rende necessario un adeguamento della legislazione sociale a queste realtà emergenti.

B) Contesto socioeconomico.

Tra le tendenze di rilievo che caratterizzano l'evoluzione economica e sociale, un elemento determinante è costituito dall'incremento dell'attività femminile. Mentre il prolungamento della vita è uno dei fattori che influiscono sull'invecchiamento della popolazione, il calo della natalità viene generalmente collegato all'emancipazione della donna, alla sua entrata nel mercato del lavoro (con la conseguente diffusione della contraccezione) e all'avvento della società dei consumi. Negli ultimi trent'anni si è registrato un rapido aumento della popolazione attiva femminile. Recentemente a questa crescita hanno contribuito prevalentemente le donne sposate, sia nei Paesi in rapido sviluppo che in quelli a sviluppo più lento. I tassi di attività, che prima erano elevati tra le donne giovani (meno di 25 anni) e tra quelle più anziane (oltre i quarant'anni), tendono ora ad uniformarsi per tutte le classi di età. Nell'attuale contesto di crisi economica, la situazione della donna lavoratrice diventa sempre più precaria; è infatti fra le donne che tendono a svilupparsi forme di occupazione come il lavoro a tempo parziale, a tempo determinato, a domicilio, eccetera.

Infine, nell'affrontare il tema dell'attività femminile, non si possono ignorare fattori quali il divario retributivo sussistente tra i lavoratori dei due sessi e le ripercussioni negative dei regimi fiscali sull'occupazione femminile (per esempio uno stesso reddito viene tassato in modo diverso a seconda che la persona sia sposata o no; parimenti l'onere fiscale è diverso se entrambi i coniugi esercitano un'attività professionale o se uno solo di essi lavora).

Queste discriminazioni possono influire anche sul comportamento, scoraggiando per esempio il matrimonio quando le persone non sposate sono favorite sul piano fiscale.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dal punto di vista personale, l'attività lavorativa della donna rappresenta spesso una necessità per la coppia ed una valvola di sicurezza per la donna in caso di divorzio, separazione, nubilitato.

Sembra quindi opportuno studiare a fondo l'incidenza delle varie forme di riassetto del tempo di lavoro (non solo femminile) e dello statuto dei lavoratori sulla vita familiare e sociale di questi ultimi, soprattutto sull'equilibrio tra la vita familiare e professionale. Particolarmente acuto appare il problema della ripartizione delle responsabilità familiari e professionali e dell'accoglienza dei figli.

Conclusioni.

Ne deriva un'esortazione, da parte di vari Ministri europei incaricati degli affari familiari, ad intensificare gli sforzi del settore pubblico e del settore privato per rendere più facilmente conciliabili vita familiare e vita professionale; si pone l'accento, in modo particolare, su questioni come il numero, la qualità e l'accessibilità delle strutture destinate all'infanzia, come i servizi di aiuto alle famiglie, nonché la regolamentazione degli orari di lavoro e del congedo parentale.

I Ministri sottolineano anche la necessità di affermare più chiaramente quale posto occupano le attività domestiche nelle economie nazionali. Inoltre essi hanno sottolineato la necessità di creare un clima sociale favorevole alla famiglia, nell'interesse dei figli ed al fine di rafforzare la coesione familiare e la solidarietà fra le generazioni, affermando comunque che la famiglia, cellula di base della società, rimane la struttura più idonea ad assumere un grado ragionevole di stabilità, di libertà e di compiutezza.

Evoluzione della famiglia nell'Italia degli anni ottanta

Negli anni passati, gran parte della letteratura sulla cosiddetta «crisi della famiglia»

ha espresso due tendenze opposte ed escludenti a vicenda: da un lato la crisi è stata sopravvalutata come se la famiglia stesse scomparendo; dall'altro è stata negata, con l'asserzione che la famiglia c'è sempre stata e sempre ci sarà, senza comprendere ciò che stava cambiando. Attualmente si è maggiormente d'accordo sull'esistenza della crisi, ma si è altrettanto d'accordo sul bisogno di saperla leggere in maniera adeguata; diventa cioè urgente comprendere il senso della crisi della famiglia come un problema sociale e non solo di opinioni, di aspetti culturali o stati psicologici.

Emerge, in tal modo, l'importanza di ridurre la distanza fra ciò che accade realmente e la capacità di osservazione, di valutazione e di regolazione dei processi sociali.

Da questa breve premessa passeremo ora a descrivere il quadro degli indicatori sociali, attraverso i quali tentare una globale comprensione delle tendenze significative.

A) Indicatori socio-demografici.

La popolazione complessiva italiana si sta avvicinando alla «crescita zero» (è già scesa sotto la riproduzione zero in molte aree del Paese, specie nel Nord).

Sono da sottolineare le differenze locali significative, tra comunità a saldo negativo e comunità a saldo positivo, il che conduce ad un'importante constatazione: esiste una stratificazione delle famiglie, a carattere territoriale, secondo il grado di capacità auto-riproduttive.

Ciò comporta due importanti conseguenze. La prima è che si produrranno migrazioni interne là dove si creeranno dei vuoti conseguenti alla scomparsa di discendenza di un numero crescente di famiglie, e quindi della comunità che esse formano; ci sarà una crescente pluralizzazione di subculture familiari in territori fino a ieri relativamente omogenei. La seconda conseguenza sarà un generale aumento dell'indice di invecchiamento della popolazione italiana, che comporterà una ristrutturazio-

ne dei bisogni più diffusi della famiglia media, creerà inoltre nuovi squilibri fra i molti anziani e i pochi giovani, in termini sia di modelli culturali di riferimento che di domanda-offerta dei servizi.

La natalità è diminuita in maniera continua negli ultimi anni (specie dopo il 1972) fino a toccare la quota di 9,6 nati vivi per 1000 abitanti nel 1987. Esistono comunque segnali che sembrano indicare che la famiglia italiana potrebbe aver toccato, in un certo senso, un minimo storico. La caduta di natalità ha subito di recente un rallentamento: nel 1987 il calo delle nascite è stato dello 0,5 per cento contro il 3,6 del 1986 e nel 1988 c'è stata una lieve ripresa di natalità.

Gli esperti hanno valutato molti fattori per comprendere il fenomeno ed hanno avanzato molte ipotesi, anche in vista di possibili interventi sociali, ma nessuna risposta è sembrata esauriente e soddisfacente per gli stessi autori.

I figli naturali sono cresciuti dal 4,9 per cento nel 1983 al 5,8 per cento nel 1987 (percentuale sul totale dei nati vivi). Si deve in ogni caso constatare che, ancora nel 1987, il 94,2 per cento dei bambini in Italia è nato avendo una famiglia legittima (uno dei tassi più bassi, in Europa, di illegittimità).

L'ampiezza media della famiglia continua a diminuire: la cosiddetta famiglia di censimento è scesa da 3,3 componenti (numero medio) nel 1971 a 2,8 nel 1987 (quest'ultimo è un dato anagrafico). Se si considera invece la famiglia di fatto in termini di coabitazione anziché anagrafici, tale ampiezza risulta pari a 3,2 nel 1983 e a 3 nel 1987.

La famiglia italiana è, quindi, di fatto più aggregata di quanto dichiara ufficialmente. Tale fenomeno deve essere messo in relazione all'indicatore successivo, cioè il numero crescente (per frammentazione) delle famiglie.

Il numero totale delle famiglie aumenta notevolmente (dal 1971 al 1981 c'è stato un incremento del 16,6 per cento) mentre la popolazione indica che la diminuzione di ampiezza nella composizione media della

famiglia non va interpretata tanto o soltanto come restringimento quanto piuttosto come moltiplicazione delle famiglie multiple, l'isolamento degli anziani, la creazione di «famiglie di carta» (famiglie fittizie per vantaggi economici, fiscali o burocratici), la diminuita nuzialità.

Rispetto alle forme familiari, l'ISTAT ha adottato, nelle recenti indagini che ha prodotto, una classificazione basata sul concetto di nucleo familiare, in quanto la classificazione delle famiglie secondo la tipologia di censimento (tipo A, che sono quelle unipersonali; tipo B, coppia senza figli; tipo C, coppia con figli; tipo D quelle estese) non è più in grado di cogliere il fenomeno della crescente differenziazione delle forme familiari. Col termine nucleo familiare si intende una coppia sposata oppure un solo genitore con figli mai sposato.

La diversa classificazione permette una migliore osservazione sulle effettive situazioni di coabitazione e ne distingue tre tipi: famiglie senza nucleo familiare, in maggioranza composte da una persona sola (dove si è registrato un incremento notevole), famiglie con un solo nucleo (in sensibile aumento), famiglie con due o più nuclei (in diminuzione).

Ne deriva che le forme «semplici» di struttura familiare aumentano costantemente (dall'85,1 per cento nel 1971 al 92 per cento nel 1987, del totale delle famiglie). Nel nostro Paese, tuttavia, risulta esserci un numero ancora limitato sia di famiglie unipersonali sia di nuclei monogenitore sia anche di unioni libere, comparato agli altri Paesi più modernizzati.

Intendendo con il termine «famiglie di fatto» le coppie che vivono in unione libera (convivenza) avente una certa continuità nel tempo, si rileva che la loro diffusione è particolarmente ridotta in Italia (l'1,3 per cento nel 1983 e l'1,2 per cento del totale delle coppie). Il fenomeno è più diffuso nei grandi centri metropolitani (specie nel Nord-Ovest) e riguarda persone con livelli di istruzione più alti della media.

Queste forme familiari possono essere di tre tipi: A) la famiglia di fatto con «matrimo-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nio non ancora perfezionato» dove non si contesta il matrimonio, ma si adotta la situazione di fatto come transitoria, in attesa di poter fare il matrimonio (questo tipo è diffuso soprattutto fra gli adulti); B) famiglie di fatto come «prova», intesa come periodo di convivenza per sperimentare la relazione ed assicurarsi che possa funzionare (questo tipo è diffuso soprattutto tra i giovani); C) famiglie di fatto come «scelta», come condizione stabile di vita che non prevede di legalizzare l'unione con il matrimonio, per motivazioni che possono essere assai diverse e complesse (psicologiche, materiali, ideologiche, eccetera), questo tipo è diffuso sia tra i più giovani che tra gli anziani.

Pur non consentendo i dati statistici a disposizione di valutare bene quantitativamente e qualitativamente questo fenomeno, tuttavia si è d'accordo che l'Italia è il Paese europeo con la minore diffusione di famiglie di fatto anche perchè spesso, più che altrove, la nascita di un figlio porta a regolarizzare la posizione.

B) Indicatori sul matrimonio e la coppia.

I tassi di nuzialità sembrano aver rallentato la caduta ed essersi assestati intorno alle 300.000 unità annue. Nel 1987 l'85,3 per cento dei matrimoni è stato con rito religioso, mentre riguardo ai matrimoni con rito civile, benchè aumentati, la loro crescita è contenuta: si è passati dal 13,9 per cento nel 1983 al 14,7 per cento nel 1987 sul totale dei matrimoni.

I procedimenti di separazione personale dei coniugi sembrano essersi attestati intorno alle 50.000 istanze annue. Tali istanze dal 1986 al 1987 sono leggermente diminuite (da 51.769 a 50.693).

I procedimenti di divorzio sono invece in considerevole aumento, favoriti anche dalla riforma delle condizioni e procedure per ottenerlo introdotta con la legge 6 marzo 1987, n. 74 (che ha abbassato da 5 a 3 anni il requisito dello stato di separazione legale dei coniugi).

Va notato che un numero crescente di divorzi (sul totale) ha carattere consensuale e quindi meno litigioso, rispetto al passato, e ciò indica una ricerca di modalità meno traumatiche di frattura della famiglia. Le separazioni e i divorzi sono in numero decisamente inferiore rispetto a quelli registrati negli altri Paesi industrializzati.

C) Indicatori di stratificazione sociale.

La presenza femminile nel lavoro sta crescendo, nonostante opinioni diffuse in senso contrario, e viene combinata con il lavoro familiare. Ma i cambiamenti più vistosi si hanno al riguardo della stratificazione sociale delle famiglie (in rapporto alla condizione professionale del «capofamiglia» o della persona principale di riferimento). Senza entrare nei dettagli delle statistiche, si può rilevare che nell'arco di tempo compreso tra il 1951 ed il 1983 sono cresciute le famiglie della borghesia (imprenditori, liberi professionisti, dirigenti) e le famiglie di classe media urbana (impiegati pubblici e privati, artigiani, negozianti, eccetera) mentre le famiglie di classe operaia (operai, industriali, agricoli e salariati) dopo un certo aumento tra il 1951 e il 1971, sono di nuovo diminuite e sembrano stabilizzarsi, mentre decrescono rapidamente le famiglie rurali (coltivatori diretti).

Tutto ciò indica uno «spostamento» verso l'«alto» della stratificazione sociale, da cui derivano notevoli miglioramenti del tenore materiale di vita, del reddito e dei consumi che registrano gli indicatori successivi. Molte delle modificazioni e problematiche della questione famiglia si possono individuare nel divario crescente tra le famiglie borghesi che sono emergenti, con il loro tenore di vita privatistico, edonistico, centrato sul successo, e le famiglie di classe bassa o marginale che «restano indietro» rispetto ai processi di modernizzazione o di aggancio alle nuove opportunità, materiali e non, di vita. Tra queste ultime va naturalmente considerata, oltre la fascia del 10-15 per cento delle famiglie povere

interne al Paese, anche gran parte delle famiglie di immigrazione dall'estero.

La famiglia italiana dispone, in media, di un reddito crescente, che nel solo passaggio dal 1986 al 1987 è aumentato del 23,9 per cento.

È interessante osservare il meccanismo della diversificazione e del cumulo delle fonti di reddito: fino al 1986 oltre il 55 per cento delle famiglie aveva un solo percettore di reddito; fino al 1973 c'è stato un aumento del numero medio di soggetti che contribuiscono al reddito familiare (le famiglie con due percettori crescono sino al 36 per cento, quelle con uno solo diminuiscono fino al 52 per cento); con il 1980 si arriva al minimo storico delle famiglie con una sola entrata (40 per cento), mentre il 42 per cento possiede almeno due redditi e il 5,4 per cento ne ha quattro od oltre; la ripresa economica nel 1982-1983 porta ad un rinnovato aumento delle famiglie mono-reddito ma non diminuiscono le famiglie bi-reddito, che nel 1987 sono ancora il 38,1 per cento del totale. Oltre il 60 per cento della famiglie italiane ha un reddito composto. Ciò indica come l'andamento economico metta in moto o tagli le risorse principali che permettono alla famiglia di reagire a congiunture economiche sfavorevoli o a situazioni di reddito insufficiente.

Questi dati non dicono molto perché evidenziando le medie statistiche indicano solo tendenze, non danno una descrizione sociologicamente adeguata della realtà; quest'ultima deve tener conto delle stratificazioni sociali che, come si è detto, sono assai rilevanti e crescenti.

L'indicatore della ricchezza reale netta (possesso di beni immobili, aziende ed oggetti vari di valore) è assai significativo per misurare il grado della diseguaglianza sociale, che in Italia è tra le più elevate in comparazione con Paesi di pari o quasi livelli di industrializzazione.

Nel 1987, l'11,2 per cento delle famiglie, quelle con una ricchezza superiore ai 200 milioni, possiede il 50 per cento dell'intera ricchezza reale di tutte le famiglie italiane.

Va notato che riguardo al bene-casa, le famiglie proprietarie dell'abitazione in cui

vivono sono, sempre nel 1987, il 61,8 per cento contro il 30,2 per cento di affittuarie e l'8 per cento di occupanti ad altro titolo.

La famiglia italiana ha una forte propensione al risparmio. Attualmente la propensione media è stazionaria (intorno al 9,5 per cento) con differenziazioni, alle classi di età centrali, nel settore dell'agricoltura.

Dal 1980 alcuni fattori favorevoli, come il calo dei valori mobiliari, il rientro progressivo dell'inflazione, l'apertura di nuovi mercati finanziari, contribuiscono a determinare il passaggio da un concetto di sicurezza passiva (abitazioni, terreni, BOT) ad un concetto di sicurezza attiva, che fa esplodere il cosiddetto «capitalismo assicurativo». Nel 1987 l'81,3 per cento delle famiglie possedeva almeno uno strumento finanziario (deposito bancario o postale, titoli di Stato, obbligazioni o altri titoli).

Nelle quote percentuali cresce il consumo di tipo moderno (come le comunicazioni, il divertimento, il trasporto, le vacanze) e si riduce quello di tipo tradizionale (legato alla mera sussistenza); in assoluto cresce in media tutto il tenore di vita.

Va sottolineato il fatto che la famiglia italiana vive al di sopra delle sue possibilità (ci riferiamo alle famiglie di condizione medio-alta di cui si è parlato).

L'Italia è fra i Paesi che destinano la quota più elevata del PIL (prodotto interno lordo) ai consumi privati delle famiglie, anziché alle spese pubbliche e di istituzioni collettive. Se ne deduce che gran parte del dibattito politico sul contenimento della spesa sociale è mal posto e fuorviante. Il problema non è la troppa spesa pubblica ma, primo, l'incapacità della spesa pubblica di assicurare livelli soddisfacenti di efficacia-efficienza e, secondo, l'incapacità di stabilire un rapporto tra Stato fiscale e famiglia che sia capace di equità redistributiva verso le famiglie che hanno più carichi o che sono in condizioni più svantaggiate.

D) Indicatori di stile di vita.

Rispetto agli orientamenti di valore, si può dire che la famiglia italiana ha accen-

tuato le sue «preoccupazioni» economiche ed edonistiche, a scapito di quelle comunicative e relazionali, con conseguente affievolimento delle motivazioni cosiddette prosociali, di etica e servizio solidaristico. Tuttavia vanno rilevate, per converso, nuove spinte di volontariato e solidarietà sociale; il punto da sottolineare è che si è attenuato di molto il senso di socialità (cioè delle funzioni propriamente sociali) della famiglia come tale.

La famiglia italiana è diventata, in generale, più sensibile al tema dell'educazione dei figli, ma varie ricerche rimarcano il fatto che tale sensibilità tende ad assumere caratteristiche più «economiche» (strumentali alla carriera) che «moralì» (di educazione morale) nei confronti dei figli, avvalorando le osservazioni circa la minore competenza e capacità di controllo sociale della famiglia.

In senso nuovo c'è la ricerca di nuove forme di gestione di strutture educative, specie di quelle per l'infanzia, in cui i genitori assumono un ruolo più attivo, sia in termini di imprenditorialità sia anche di co-gestione e cooperazione di servizio.

Nonostante la crisi dello Stato sociale, le famiglie italiane mostrano segni di bisogni e utilizzazioni crescenti nell'uso dei servizi sociali e sanitari. Laddove il settore pubblico non è sufficiente o pronto, si sviluppa il ricorso al privato, sia a quello mercantile che al privato sociale (non per profitto).

L'aumento di complessità sociale ha significato per la famiglia, nel campo dei servizi alla persona, la ricerca di soluzioni alternative ai servizi pubblici, come la riscoperta delle reti informali (parentela, vicinato, amicizie, aiuto tra famiglie), o di combinazioni inedite, per poter far fronte ai bisogni di vita quotidiana.

Si deve prendere atto che cambia il senso della salute e la domanda sociale relativa: il paziente, fino a ieri passivo, diventa un paziente negoziatore. Mentre, complessivamente, nella famiglia italiana si registra un miglior livello di salute fisica, contemporaneamente crescono le patologie relazionali, ossia derivanti da relazioni sociali ed inter-soggettive deboli e distorte o comunque

problematiche. Si tratta di malattie spesso non definite, di carattere psichico o psichiatrico, che vanno dal disadattamento ai disturbi legati a sindromi di dipendenza, ai disordini psicosomatici influenzati da stress, alienazione, anomia.

A fronte di queste nuove forme di malattia e di disagio, il sistema sanitario continua in buona misura ad ignorare la famiglia come soggetto di salute-malattia.

Sondaggi demoscopici sulla cultura della famiglia

I sondaggi demoscopici dell'ultimo decennio consentono di esplorare la cultura della famiglia, cioè l'insieme dei valori, degli atteggiamenti e delle opinioni, e le sue modificazioni nel tempo. Si tratta di indagini non sempre direttamente centrate sul tema, che permettono comunque di accertare una crescente valorizzazione della dimensione affettiva della famiglia.

L'analisi approfondita di questa area permette di individuare due sottosistemi, indicativi di due culture non radicalmente contrapposte ma distinguibili: la prima, estesa, esprime esigenze protettive di normazione eteronoma, se non di autoritarismo; la seconda, elitaria, appare assertiva, aperta, autonormata. Da queste ricerche emerge una visione informata e relativamente moderna che gli italiani hanno dei vari problemi.

Il matrimonio è il tipo di rapporto preferito anche se va delineandosi una sua «deistituzionalizzazione», che implica la valorizzazione del rapporto affettivo di coppia in sé e per sé, la caduta dei fini procreativi come portanti dell'istituzione, la concezione del matrimonio come contratto sociale che può essere reciso quando il rapporto non è più soddisfacente.

La donna non ha rinunciato a nulla della propria vocazione femminile, ma vuole un ruolo paritetico con l'uomo, in casa e nella professione. È comunque aumentata, negli anni 1986-1987, la desiderabilità del benessere familiare e dell'avere figli.

Per quanto riguarda la situazione dei giovani, con l'aumento di scolarità cresce il

numero dei giovani con elevate aspettative professionali, ma anche l'ansia della disoccupazione e della svalutazione dei titoli di studio; con l'aumento del tenore di vita e del benessere generale, i giovani si fanno più restii ad uscire dalla famiglia di origine (la cosiddetta «famiglia lunga»), forse per la paura di non poter sostenere, una volta usciti da essa, il tenore di vita cui sono abituati. Tale preoccupazione risulta giustificata. In Italia vi è un elevato tasso di disoccupazione per i giovani dai 14 ai 24 anni di età, il più elevato tasso di tutti i Paesi CEE.

Va sottolineato che i giovani italiani pongono la famiglia al primo posto delle cose importanti nella vita e la famiglia è l'aspetto della vita di cui si dichiarano più soddisfatti.

Inoltre i giovani italiani, a differenza dei giovani di altri Paesi europei, lasciano la famiglia di origine quasi esclusivamente per costituire un nuovo nucleo familiare, e cioè con il matrimonio. Nell'ultima inchiesta IARD sulla condizione giovanile (dai 20 ai 24 anni di età) si segnala una significativa percentuale di giovani incerti o contrari, davanti alla prospettiva, entro i prossimi cinque anni, di sposarsi, di aver figli, finire gli studi, trovare un lavoro stabile ed andare a vivere per conto proprio. Da ciò si può dedurre che la tendenza alla diminuzione dei matrimoni, in Italia, sembrerebbe in gran parte attribuibile all'incertezza dei giovani di fronte al futuro, mentre non sembra corretto attribuire questo fenomeno ad insofferenza e spirito critico verso la istituzione familiare tradizionale.

Sembra proprio che le scelte di vita dei giovani siano fortemente influenzate sia da fattori socio-economici sia, contemporaneamente, culturali.

Conclusioni

Non è facile l'interpretazione delle tendenze che stanno dietro agli indicatori sociali descritti, se si vuole comprendere il processo nella sua globalità e nei suoi possibili sbocchi.

Una considerazione basilare da fare è che tutto ciò che è stato preso in esame avviene nell'ambito di una «società complessa» e parlare di complessità sociale significa alludere non soltanto ad una realtà articolata e multiforme, ma anche alla compresenza di aspetti contraddittori ed antagonisti.

Da questo punto di vista possiamo individuare due realtà.

C'è da considerare la famiglia come un'istituzione obsoleta e perdente, quando non inutile o repressiva. In tale linea si penserà ovviamente di incrementare i soli diritti individuali oppure quelli collettivi. Questo è proprio quanto si è rivelato del tutto insufficiente negli anni ottanta; malgrado ciò c'è chi insiste per politiche sociali indirizzate ai diritti soggettivi degli individui difesi attraverso misure collettive (come la proposta dell'assegno sociale di *cittadinanza individuale, anziché commisurato sui bisogni familiari*). Che la società italiana debba fare spazio ad una maggiore tolleranza e rispetto della persona umana non può che essere condiviso.

Non può tuttavia essere ignorato il fatto che la famiglia, al di là della tendenza a darsi delle regole proprie, di privatizzazione e di isolamento, tuttora continua a svolgere una moltitudine di funzioni sociali (che diminuiscono in certi aspetti ed aumentano in altri); in particolare la sua influenza sui figli (insieme al bisogno dei figli di essere socializzati) non è certo inesistente o in via di estinzione.

D'altronde, per chi cerca soluzioni nella direzione della famiglia, le risposte devono essere cercate attraverso una valorizzazione democratica e pluralistica della famiglia, non imponendo alcun modello specifico, a priori, di famiglia.

Si manifesta quindi l'esigenza che la famiglia sia riconosciuta e trattata come tale: cioè nella sua globalità e non in modo strumentale dall'esterno.

Alle famiglie che si assumono carichi nell'allevare figli dovrebbero andare riconoscimenti per le funzioni sociali assolte; questi, anche qualora si esprimano i riconoscimenti economici (di solidarietà sociale), non devono essere considerati «premi».

La famiglia ha la necessità di essere soggetto di reciprocità nei rapporti con un'amministrazione pubblica efficiente, equa, razionale e non di essere beneficiaria di sola assistenza.

Il problema è dunque quello della giustizia sociale, distributiva e redistributiva verso le famiglie a seconda della loro composizione (in particolare il numero dei figli, la loro età, il carico di persone malate o anziane) e delle funzioni sociali che assumono per autonoma decisione.

È solo di recente che si è cominciato a tener conto che la famiglia è pur sempre un punto di riferimento importante per le persone socialmente deboli (dando per scontato che lo è per la formazione della personalità individuale in generale).

Se si accetta che i sistemi di intervento sociale per la famiglia non possono più essere quelli degli anni passati, si può accedere all'idea, che va acquisendo sempre maggiore consenso, che occorranza interventi di «guida relazionale». Questi ultimi poggiano sull'idea che il compito primario di una politica per la famiglia non è quello di programmare «modelli», nè quello di renderli tutti indifferenti, ma invece è quello di creare le condizioni per l'esistenza di un concetto sociale che sia favorevole all'incontro, al dialogo, alla solidarietà familiare.

Le soluzioni alla questione famiglia debbono essere trovate in primo luogo sul proprio terreno. Organizzazioni di comunità e forme associative (volontariato, mutualità, cooperazione, privato sociale in genere) sono le meglio attrezzate per comprendere i bisogni della famiglia e per realizzare i programmi di «guida relazionale».

Esse additano una forma di società che va oltre l'assetto tipicamente moderno imperniato sul rapporto tra società civile e Stato, in quanto costituiscono nuove reti e nuove regole di vita.

* * *

Qualunque regolamentazione giuridica che abbia ad oggetto la famiglia richiede, per l'operatore del diritto, un impegno ed una sensibilità superiori alla norma.

Carlo Arturo Jemolo ha detto che «la famiglia è un'isola che può essere solo lambita dal mare giuridico», con ciò volendo significare che in questo campo il confine fra giuridico e non è ben limitato e per nessuna ragione valicabile.

È in questa ottica che bisogna affrontare qualsiasi problema riguardante la famiglia, col costante rispetto per ciò che nessun legislatore, neanche il più attento, potrà mai infrangere con le sue regole: la spontaneità dei sentimenti e degli affetti che stanno alla base della unione familiare.

Ciò nonostante il legislatore non può rimanere insensibile alle continue variazioni del costume, anzi è suo precipuo compito quello di intervenire egli stesso per modificare il costume e far sì che la regola di oggi sia il costume di domani.

Seppure oggetto del presente disegno di legge è la famiglia, la nostra intenzione è quella di regolare tutto ciò che sta intorno ad essa, tutto ciò che può condizionarla positivamente e negativamente, senza mai infrangere i suoi confini, che più che mai si vogliono rispettare e fortificare incidendo solo indirettamente su di essa.

Non a caso anche il legislatore del 1975, nel riformare il diritto di famiglia, consapevole della intangibilità dei delicati rapporti interpersonali che per loro natura hanno fondamento nell'affetto e non nella regola giuridica, non ha dato una definizione giuridica di famiglia, ma ha dato una maggiore considerazione agli individui che la compongono.

Così facendosi carico dei movimenti sorti negli anni cinquanta e sessanta la legge sul diritto di famiglia ribadisce il dettato costituzionale e garantisce la uguaglianza tra i coniugi, la parità tra uomo e donna, la solidarietà tra gli stessi, la tutela dei figli.

Prima ancora, il legislatore si era interessato anche dei problemi patologici della famiglia, regolando la separazione dei coniugi e le sorti dei figli, nonché le vicende patrimoniali collegate allo scioglimento del vincolo.

In vent'anni questi due orientamenti legislativi: a) recupero e tutela dei singoli all'interno della compagine familiare; b)

patologia e rottura inerenti alla famiglia, hanno proliferato una serie di interventi che ancora oggi dimostrano la loro modernità e la necessità di sempre ulteriori correzioni e adeguamenti da parte del legislatore.

Addirittura ci si è spinti oltre, incentivando l'idea di interventi legislativi diretti a riconoscere l'esistenza e le conseguenze di una libera convivenza, non solo tutelando i singoli componenti della cosiddetta «famiglia di fatto» (tutela che trova un suo discutibile fondamento nel dettato costituzionale), ma addirittura attribuendo una vera e propria veste giuridica peraltro contraddittoria con la sua natura che è e rimane di mero fatto.

Lungi dal nostro intento l'addentrarsi nei meandri delle problematiche giuridiche suddette, vogliamo qui precisare che procedendo in parallelo ad esse, abbiamo sentito quanto mai urgente l'esigenza di affrontare un argomento che in più di quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica italiana nessuno ha mai avuto il coraggio di fare oggetto di un intervento legislativo: la famiglia.

Non è tautologico il riferimento ma essenziale, difficile e ricco di significato: si vuole così fare riferimento ad una regolamentazione giuridica della famiglia in quanto tale, prescindendo dai singoli soggetti che la compongono e dalle sue patologie e concentrandosi sulla sua tutela.

L'importanza sociale di tale recupero è stata già indicata e verrà sottolineata alla conclusione di tale relazione.

Iniziamo quindi col precisare la rilevanza autonoma della famiglia nel diritto, confutando quell'orientamento che ha sempre identificato la nozione giuridica di famiglia con quella di diritto di famiglia.

La distinzione va fatta in quanto la famiglia assume un diverso rilievo giuridico a seconda che la disciplina giuridica guardi ad essa come punto di riferimento per la tutela di una serie di posizioni giuridiche, cioè quelle dei singoli membri della stessa, o che la disciplina giuridica consideri direttamente la famiglia come titolare di effetti giuridici degni di tutela.

Nel primo caso l'appartenenza alla famiglia crea un vero e proprio *status*, cioè un punto di riferimento che per il diritto è rilevante ai fini della individuazione e della circoscrizione di alcuni effetti giuridici, che però riguardano il singolo in quanto appartenente alla famiglia.

Nel secondo caso, invece, è la famiglia in quanto tale che diviene punto di riferimento di una serie di effetti giuridici.

È su questo punto che noi vogliamo concentrare la nostra attenzione.

Il riconoscimento giuridico di una realtà superindividuale permette di valutare tutti i rapporti che la famiglia ha con l'esterno e di riconoscere anche l'incidenza giuridica.

Tutto ciò che è vincolo, rapporto interpersonale, è già regolato dal diritto di famiglia e quindi prescinde da questa trattazione.

La dimostrazione che il rapporto familiare possa rappresentare strumento per la tutela di interessi superindividuali ci viene suggerita dalla funzione sociale che la famiglia è andata assumendo nel corso degli anni.

L'importanza della famiglia in quanto tale come struttura idonea a risolvere molti mali sociali (si pensi al recupero delle devianze, all'affidamento dei minori, alle case famiglia) oggi rappresenta il superamento di quell'orientamento dottrinale secondo cui la funzione sociale della famiglia si risolve solo nel contenuto dei singoli diritti e doveri spettanti a ciascun soggetto nello svolgimento del rapporto, e cioè nello assolvimento di specifici doveri verso altri soggetti (coniuge, figli...) e non quindi nella realizzazione di interventi superindividuali.

In tal senso la famiglia è un'entità che va tutelata per se stessa nella sua unità, e prescindendo dai singoli membri che la compongono, anche se sempre in funzione del bene di ciascuno di loro.

Questa esigenza trova riscontro sia nella Convenzione dei diritti dell'uomo che all'articolo 8 tutela il diritto al rispetto della unità familiare come un diritto di libertà, sia nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che all'articolo 16, terzo comma, regola il diritto della famiglia ad essere

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

protetta dalla società e dallo Stato: «La famiglia è il nucleo naturale e fondamentale della società e ha diritto ad essere protetta dalla Società e dallo Stato».

Ma è soprattutto la nostra Costituzione che riconosce i diritti della famiglia; l'articolo 29, primo comma, della Costituzione infatti recita: «La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio».

Lasciamo alle dispute dottrinali l'interpretazione di quest'articolo, del concetto di società naturale, eccetera, e soffermiamoci solo su pochi punti che servono da sostegno e da impulso per il nostro disegno di legge.

Riteniamo qui per presupposto essenziale che la famiglia è una comunità originaria che «preesiste allo Stato» e che per questo rifugge da qualsiasi definizione giuridica (a tal proposito qualcuno ha parlato addirittura di un ordinamento autonomo rispetto a quello statale e al di fuori di esso).

Nel momento in cui diventa oggetto di tutela, non è tanto rilevante entrare nel merito della sua natura intrinseca, dovendo anche coinvolgere un problema etico-religioso, quanto il fatto di stabilire in che modo e in quali limiti tale tutela può essere attuata dall'ordinamento giuridico globale nell'ambito del quale la famiglia si sviluppa ed esiste e del quale rappresenta un fondamento.

Riteniamo, inoltre, per presupposto il riconoscimento della famiglia legittima, cioè quella «fondata sul matrimonio» (articolo 29 della Costituzione), sulla base incontrastata che solo la famiglia ha il carattere, giuridicamente rilevante, della stabilità e della esclusività del rapporto che comporta nella unità ed entità che qui vogliono essere oggetto di tutela.

Inoltre è solo nella famiglia legittima che le parti esprimono una volontà di instaurare un rapporto stabile che rappresenta l'elemento fondamentale, nonché la garanzia che la famiglia possa seguire le proprie finalità istituzionali.

Ci sia concesso, qui, l'accento polemico (che altro non è che una constatazione di

fatto) riguardo al rapporto di una convivenza (così detta famiglia di fatto) che è privo proprio di quel requisito giuridico della stabilità del rapporto familiare e come tale quindi non è munito di quella particolare tutela giuridica che l'ordinamento vuole accordare all'unione familiare.

Che poi la mera convivenza possa generare delle conseguenze giuridiche per i singoli soggetti degne di tutela e di attenzione da parte del legislatore, questo non significa riconoscere conseguenze legali «al vincolo che non è vincolo», cadendo così nella contraddizione di riconoscere «l'esistenza di una libera convivenza la quale, per definizione, non sia qualificata dall'assunzione di un impegno legalmente riconosciuto» (Trabucchi).

I fermenti di proposte per interventi legislativi in materia hanno richiamato la nostra attenzione sul recupero e sulla valorizzazione giuridica della famiglia legittima a garanzia non solo della famiglia stessa e soprattutto degli effetti consequenziali nella società, ma anche a salvaguardia di elementari sentimenti umani.

Perché questa tutela possa essere realizzata è necessario dimostrare l'importanza che alla famiglia legittima venga riconosciuta una soggettività sì che la legge possa riconoscerle diritti propri, distinti da quelli dei suoi componenti.

Il dettato costituzionale dell'articolo 29 parla di famiglia riconoscendo così implicitamente la sua originarietà ed autonomia; il collegamento poi con l'articolo 2 della Costituzione che parla di «formazioni sociali» non lascerebbe dubbi circa l'ammissibilità di un riconoscimento della famiglia quale persona giuridica.

I problemi sono sorti nel momento in cui si è cercato di applicare il concetto di persona giuridica regolato dall'ordinamento positivo alla struttura familiare.

Gli scontri dottrinali in proposito, provocati dalla delicatezza e particolarità del problema, non hanno sortito effetti positivi ed il legislatore, sebbene in più di una occasione abbia riconosciuto dei diritti alla famiglia - si pensi alla disciplina dell'impresa familiare, alle norme sui contratti agrari

eccetera - non si è mai impegnato a risolvere il problema.

Noi riteniamo che il riconoscere una soggettività alla famiglia non rappresenti un problema nel momento in cui, tenendo conto delle considerazioni sul carattere giuridico della esistenza familiare come istituzione di diritto naturale e che in quanto tale ha una sua originarietà che precede il riconoscimento dello Stato, non si cerchi a tutti i costi di attribuire alla famiglia una soggettività giuridica secondo i canoni stabiliti dal diritto positivo per le persone giuridiche.

L'unico disegno da seguire è quello costituzionale: «la Repubblica riconosce i diritti della famiglia...», ed è certamente contraddittorio parlare di diritti della famiglia e non qualificarla come soggetto giuridico.

Noi non vogliamo entrare nel merito dando una definizione ed una natura alla soggettività giuridica della famiglia; per il momento ci basta constatarne l'esistenza.

Speriamo così di dare l'*input* per una serie di interventi legislativi che considereranno la famiglia come soggetto degno di tutela da parte dell'ordinamento giuridico.

Il riconoscimento della qualità di soggetto autonomo di diritto sarà una conseguenza, ed allora sarà anche possibile una definizione ed una identificazione della sua natura giuridica.

Dal momento in cui la famiglia è soggetto di diritti così come gli altri soggetti di diritti (persona umana, enti, eccetera), è portatrice di diritti fondamentali che lo Stato deve riconoscere e rispettare, proteggendola socialmente, giuridicamente ed economicamente ed assicurandone il pieno sviluppo.

Ora più che mai questa esigenza è diventata allarme sociale. Per citare solo alcuni problemi: negli ultimi 20 anni sono triplicati i divorzi e le separazioni; aumento delle convivenze *more uxorio* a discapito del matrimonio legittimo; diminuzione del tasso di natalità che ci vede occupare il primo posto in Europa e, in parallelo, aumento degli aborti (non tenendo conto di quelli clandestini). La famiglia italiana risulta così compromessa e svilita in un

momento storico in cui alcuni stimoli della società dimostrano l'urgenza e la necessità di un suo recupero.

Scopo di questo disegno di legge-quadro sulla famiglia è proprio quello di dare direttive di massima perchè il legislatore possa intervenire programmaticamente a favore della famiglia.

Intendiamo dare, appunto, un indirizzo generale e programmatico che, in stretta misura con il dettato costituzionale, possa aprire la strada per un lungo *iter* normativo che disciplini il recupero della famiglia.

La nostra proposta parte dal riconoscimento della famiglia come persona giuridica, cioè come entità che, come tale, possa divenire destinataria di una serie di diritti. È d'uopo precisare che il riconoscimento della famiglia come entità a se stante non prescinde mai dalla stretta complementarietà con le persone che la compongono.

Per cui accadrà che alcuni diritti riguarderanno direttamente i singoli membri e indirettamente la famiglia e viceversa.

La difficoltà pratica di scindere le due entità è dovuta al fatto che la famiglia è pur sempre un aggregato di persone, rispetto alle quali essa assume sempre un ruolo strumentale. Tale strumentalità però non esclude il ruolo istituzionale della famiglia che realizza l'unione solidale delle persone aggregando i singoli soggetti e incentivando una serie di interessi e diritti che, pur nel rispetto della loro individualità, trovano un normale insediamento e sviluppo nella famiglia stessa.

Da ciò deriva il ruolo istituzionale della famiglia, in sintonia con quanto affermato dall'articolo 2 della Costituzione che «riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali».

Questa complementarietà fra persone e istituzioni comporta il riconoscimento di un diritto della persona alla famiglia.

Ci sembra questo un presupposto imprescindibile, unico punto di partenza.

Visto che la famiglia è creata da singoli individui i quali devono essere messi in condizioni di formarla: «La Repubblica

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia...» (articolo 31 della Costituzione).

Si vogliono così creare i presupposti perchè il legislatore possa intervenire concretamente in tal senso (per esempio in materia di occupazione e lavoro).

Esiste, inoltre, il diritto all'ingresso o all'inserimento dell'individuo nella famiglia e questo soprattutto per i soggetti più deboli: minori, handicappati, anziani.

Tale diritto si esplica in due forme:

a) il reintegro all'interno della famiglia di origine del soggetto che per qualche motivo ne è stato estromesso (esempio: anziani, handicappati, minori devianti);

b) l'ingresso del soggetto debole in una famiglia diversa da quella d'origine. Questa forma è atipica e non rientra nel concetto di «naturale»; essa è, però, dettata dalle emergenti esigenze di politica sociale.

Ancora una volta riemerge il valore istituzionale della famiglia, la cui esistenza richiede la compresenza di diverse generazioni e di diverse posizioni soggettive, comportando tale eterogeneità una vicendevolezza di aiuti e apporti interpretativi che realizzano la omogeneità familiare.

Quanto detto serve ad evidenziare l'importanza del riconoscimento del diritto alla famiglia come diritto soggettivo perfetto, degno di tutela da parte dell'ordinamento giuridico, e riconosciuto a ogni soggetto, persino al concepito (da cui la antinomia con il diritto all'aborto), e per quanto di tale diritto sia titolare l'individuo esso incide direttamente sulla famiglia e sulla importanza sociale che essa assume (articolo 2 della Costituzione).

L'importanza di attribuire alla famiglia dei diritti discende dalla esigenza di tutelare l'unità e la stabilità della famiglia stessa per assicurare ai singoli componenti, ma soprattutto alla società, l'esistenza di una costante fonte di valori etici, sociali, culturali, economici, religiosi essenziali.

Con il presente disegno di legge noi crediamo di aver individuato i diritti fondamentali per la tutela della famiglia ma «il discorso» rimane aperto; per questo abbia-

mo preferito la struttura della legge-quadro solo per dare degli indirizzi e dei messaggi e con il risultato di lasciare a noi questo primato. È necessario quindi avviare una politica che favorisca le nascite e non può essere che economica e sociale. Innanzitutto con l'aumento di quelle integrazioni che già esistono (esempio: assegni familiari) proporzionalmente al numero dei familiari e al reddito; aumentando gli aiuti economici alle famiglie monoreddito e, dove questo è anche basso, rispetto al numero dei familiari; poi con incentivi economici specifici per il secondo figlio; ed ancora stabilendo un minimo vitale per il bambino, cioè un *quantum* erogato dallo Stato alle famiglie più bisognose in relazione alle esigenze minime di cui un bambino nei primi anni di vita necessita.

Ma parallelamente alla politica economica deve trovare ampio spazio la politica sociale, che metta in evidenza l'importanza della natalità non solo in rapporto a problemi squisitamente etnici (si da contenere «naturalmente» il fenomeno della immigrazione), ma anche per far fronte al sorgere di vere e proprie storture sociali. Solo per fare un esempio, statisticamente sono aumentate le famiglie senza figli e moltissime sono quelle con il figlio unico; qualcuno ha azzardato la previsione di una società senza fratelli e, ci sia concesso di scivolare nell'etica, quale senso avrà appellarsi al concetto di «fratellanza» che storicamente ha rappresentato impulso per l'integrazione e la solidarietà sociale? Siamo purtroppo, nella società in cui l'edonismo prevale sul sacrificio: è un atteggiamento culturale e mentale che intendiamo modificare profondamente.

Cogliamo l'occasione, che ci sembra propizia, per ribadire il nostro fermo no all'aborto e alle manipolazioni sperimentali dell'embrione e dell'inseminazione artificiale. Tali progressi della scienza devono servire solo a far fronte a delle situazioni patologiche (come le anomalie) e solo nell'ambito della famiglia, cioè tra i coniugi rispettivamente titolari o portatori dell'embrione e del liquido seminale (edonismo-sacrificio).

Minori

Il diritto alla famiglia per il minore, più che per ogni altro soggetto, assume un'importanza primaria, assoluta, vitale.

Non sempre però l'ingresso nella famiglia è automatico e naturale; spesso esso è condizionato da una serie di situazioni esogene che lo possono addirittura eliminare.

Il legislatore è sempre stato molto attento alla tutela minorile e alle sue complesse problematiche. Non vogliamo citare il lungo *excursus* normativo e ricordare i nostri emendamenti o fare il punto su un argomento così delicato; vogliamo solo sottolineare l'importanza che ha la famiglia per il minore.

Ancora una volta la nostra fonte è il dettato costituzionale che all'articolo 31, secondo comma, prevede l'obbligo per la Repubblica di proteggere «l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo». Ma tale secondo comma è strettamente collegato al primo, che tutela la «formazione della famiglia». Si può facilmente dedurre che il primo «istituto necessario» è senza dubbio la famiglia.

Il capo dedicato ai minori, nel presente disegno di legge, regola:

a) il diritto della famiglia a far fronte alle esigenze dei figli minori per permettere loro uno sviluppo fisico e morale che sia il migliore e il più adeguato alle esigenze specifiche, evitando l'allontanamento (articolo 31 della Costituzione); così le famiglie numerose dovranno essere messe in condizione di far fronte alle necessità di tutti i figli indistintamente, non solo con incentivi economici (sussidi, sgravi fiscali, eccetera), ma anche con sostegni mirati da parte delle istituzioni specializzate (consultori familiari, asili nido, scuole materne, eccetera);

b) il diritto della famiglia ad essere aiutata nel caso di situazioni patologiche del minore: minori handicappati, minori devianti, minori tossicodipendenti. Le statistiche e gli studi approfonditi hanno dimostrato che la famiglia è la sede primaria per quello che giuridicamente viene definito «progetto di recupero»; la carenza delle

istituzioni pubbliche è un dato ormai noto; i tentativi del legislatore di venire incontro ai problemi minorili addirittura creando l'istituto dell'affidamento ad una famiglia diversa da quella originaria per un periodo temporaneo necessario a superare quelle difficoltà che hanno portato all'affidamento, sono falliti.

Non entriamo nel merito della questione, e soprattutto dei gravi problemi che tale istituto ha sollevato, ma soffermiamoci solo a valutare come ancora una volta il legislatore abbia, per così dire, «accantonato» il recupero della famiglia originaria.

Ne è conseguito che l'affido familiare e l'uso dei servizi sociali (persino in quelle regioni dove danno prova di efficienza), da rimedi eccezionali ai quali si ricorre *in extremis*, sono passati ad essere la prassi.

Ci preme inoltre porre l'accento sul fatto che il nuovo processo penale a carico di imputati minorenni (decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448) è pervaso dall'esigenza di «favorire l'uscita precoce del minore dal processo»; e poi?

Lo Stato ha il compito, laddove ve ne siano anche i minimi presupposti, di recuperare il nucleo familiare originario con tutti gli interventi del caso: coordinamento delle attività dei servizi sociali e soprattutto di quelle consultoriali, in modo da intervenire direttamente nell'ambito della famiglia originaria, rendendola idonea ad affrontare i problemi del minore disagio; ovvero intervento dei servizi sociali e delle unità sanitarie locali nelle famiglie multiproblema (miseria, assenza di uno dei genitori, condizioni abitative malsane, promiscuità, carenze a livello psicologico e culturale, eccetera); concentrandosi più sull'assistenza domiciliare ed evitando l'istituzionalizzazione come risposta ai problemi (*home maker*); ed infine, contributi economici ed esenzioni fiscali.

È stato giustamente osservato che la famiglia «costituisce un fattore essenziale di sostegno e di rimedio per il minore»; per questo deve essere aiutata.

Handicappati

Un discorso simile a quello dei minori meritano gli handicappati, fisici e mentali. Anche in questi casi è stata dimostrata soprattutto dalla scienza medica l'importanza dell'integrazione dell'handicappato nell'ambito della famiglia originaria o, qualora questa non esistesse, nella famiglia affidataria.

Per questo tipo di integrazione e per il recupero dell'handicappato stesso, la famiglia ha bisogno di particolari sostegni. Il discorso vale per tutte le famiglie, disagiate o meno.

Bisogna innanzitutto incentivare il lavoro d'*équipe* di più operatori (psicologi, terapisti della riabilitazione, neuropsichiatri, eccetera) e dare la possibilità agli stessi di intervenire a domicilio, evitando anche in questo caso la istituzionalizzazione. In tal senso saranno previsti degli emolumenti straordinari per l'operatore stesso, così si eviterà quanto più possibile, per esempio, la ospedalizzazione, riducendola solo ai casi più gravi, con un risparmio considerevole anche per le stesse strutture pubbliche.

Anziani

Il nostro è un «Paese di anziani»; mentre infatti l'indice di denatalità è aumentato vertiginosamente, quello di «mortalità» è diminuito, tanto da creare problemi di politica sociale per un fenomeno emergente che sino a pochi anni fa era invece marginale o comunque contenuto.

Diamo atto della situazione e soffermiamoci sull'aspetto del fenomeno che si collega alla nostra proposta, cioè al rapporto anziano-famiglia. Così come per il minore e l'handicappato, anche per l'anziano spesso si pone il problema della integrazione nella famiglia, che può essere di un figlio o di un parente (non ha importanza) che ha il dovere dell'assistenza.

Innanzitutto vogliamo mettere in evidenza, così come abbiamo già sottolineato in precedenza, l'importanza, nell'ambito della compagine familiare, della compresenza di

diverse generazioni per armonizzare le diverse esperienze di vita e trarne aiuti reciproci.

Solo per fare un esempio, che può provocare una forte emotività socio-culturale, il rapporto nonno-nipote, o comunque anziano-bambino; quale migliore *baby-sitter*, quale migliore scuola di vita e quale migliore tutore di quello che qualcuno, forse un po' enfaticamente, ha soprannominato il «diritto alla favola»?

Riteniamo, quindi, necessario ribadire l'importanza dell'anziano nell'ambito della famiglia come elemento necessario; questo è l'unico modo di combattere il disadattamento dell'anziano che, oltre ad essere emarginato dal lavoro e dalla società, non lo può essere certo anche dalla sua famiglia.

Sicuramente più allarmante è la situazione dell'anziano non autosufficiente per deficienze fisiche o psichiche.

Tre sono i piani di intervento:

a) recupero e integrazione dell'anziano autosufficiente nell'ambito della famiglia. Anche in questo caso, disincentivando l'istituzionalizzazione e concedendo sussidi economici per le famiglie con uno o più anziani e sgravi fiscali, e viceversa impegnando economicamente i familiari e i parenti, che sono obbligati al mantenimento dell'anziano, a contribuire al pagamento della retta per il ricovero in istituto quando il reddito dell'anziano non sia sufficiente;

b) sostegno alla famiglia quando l'anziano non è autosufficiente: deospedalizzazione quando sia possibile o ricorso al *day hospital*; introduzione di un sistema integrato di servizi socio-sanitari che aiutino la famiglia nell'assistenza domiciliare del malato; potenziamento economico e organizzativo dei consultori familiari e dei servizi sociali affini;

c) incentivazione e sostegno per le comunità di tipo familiare (ad esempio, case famiglia), le quali hanno dimostrato capacità e connotazioni tali da poter dare valida risposta ai problemi degli anziani che non hanno famiglia.

Dobbiamo, inoltre, citare per completezza di argomentazione le osservazioni e gli studi già effettuati dalla scienza medica e sociale, che dimostrano, anche in questo caso (come per i minori e gli handicappati), che l'assistenza più adeguata e il recupero più immediato dell'anziano sono nell'ambito familiare.

Lavoro

Una delle componenti necessarie, non solo perchè la famiglia nasca, ma perchè si sviluppi e progredisca, è il lavoro.

In un Paese in cui il tasso di disoccupazione continua a esser molto alto, l'argomento assume una certa delicatezza.

Noi, però, abbiamo voluto semplicemente dare delle direttive che possano permettere condizioni di lavoro (quando questo ci sia) tali da conciliarsi bene con le esigenze della famiglia del o dei lavoratori si da tutelarne l'integrità.

Esse indicano i seguenti indirizzi:

a) riordino e regolamentazione univoca delle normative riguardanti la madre lavoratrice: remunerazione del lavoro casalingo si da consentire alla madre la libertà di non dover uscire fuori dalla famiglia per lavorare; lavoro *part time*, adeguamento delle strutture assistenziali nell'ambito dell'organizzazione lavorativa, asili nido, flessibilità dell'orario di lavoro, anno sabbatico. Tali provvedimenti, quando compatibili, si estendono anche al padre;

b) in materia di collocamento deve essere agevolato il lavoratore con la famiglia di appartenenza si da non creare l'ingiustizia di famiglie con più persone collocate e famiglie senza alcun collocato;

c) diritto del lavoratore a una sede lavorativa che faciliti il rapporto con la famiglia;

d) diritto del lavoratore ai congedi familiari per far fronte alle esigenze della famiglia, soprattutto quando all'interno della stessa ci siano una o più persone disagiate: minore, anziano non autosufficiente, handicappato, tossicodipendente, eccetera;

e) istituzione delle ferie familiari, cioè della contemporaneità, per i lavoratori componenti dello stesso nucleo familiare, della fruizione del periodo di ferie.

Istituzioni sociali

Le carenze sociali, culturali ed economiche che hanno portato allo svilimento della famiglia e ci hanno spinto al presente disegno di legge, dimostrano comunque che la famiglia ha bisogno di aiuti esterni. Al di là dei riconoscimenti economici diretti, sicuramente è molto più importante l'intervento statale per la creazione e lo sviluppo di quelle strutture sociali che siano idonee a portare un aiuto esterno alla famiglia quando questa abbia dei problemi. Sicuramente l'istituzione che meglio potrebbe far fronte alle esigenze della famiglia è il consultorio familiare. Dalla data di entrata in vigore della legge 29 luglio 1975, n. 405, istitutiva dei consultori familiari, questi hanno avuto uno sviluppo progressivo ma disomogeneo e, soprattutto, hanno fatto fallire lo spirito informatore della legge, privilegiando l'aspetto della sanitarizzazione rispetto a quello, fondamentale, della educazione alla famiglia e della famiglia.

Nell'ultimo convegno nazionale di Rimini (27-31 maggio 1990) sono state evidenziate le carenze e le discrasie riguardo all'applicazione della legge n. 405 del 1975. In parallelo a questi fermenti rinnovativi, vogliamo ribadire l'importanza del consultorio per il recupero e per l'assistenza costante della famiglia; non senza peraltro ravvisare l'esigenza di suggerire gli indirizzi per il potenziamento di tale struttura:

a) innanzitutto sembra più che mai urgente l'omogeneizzazione dello sviluppo dei consultori tra Nord e Sud, con un richiamo al legislatore e agli organi competenti per il controllo sulle diverse impostazioni date dalle leggi regionali attuative della legge n. 405 del 1975, che hanno evidenziato una differenziazione ingiustificata fra regione e regione;

b) inoltre ci preme affermare l'importanza dell'attività consultoriale nella prevenzione e nella educazione alla famiglia rilevandone la funzione etico-sociale rispetto alla medicalizzazione. L'opera del consultorio non può essere rivolta alle patologie psico-fisiche (contraccezione, aborto, malattie veneree), ma soprattutto a quelle morali;

c) rendere stabile nelle *équipes* la figura del consulente familiare, l'unica che garantisce lo spirito informatore della legge.

Non si può tralasciare neanche l'importanza della incentivazione economica e sociale dell'associazione tra famiglie e delle già collaudate case-incontro, per rispondere ai problemi non solo dei minori e degli anziani senza famiglia, ma anche degli adolescenti e dei giovani devianti (tossicodipendenti, ex detenuti, eccetera) perchè privi del tutto o perchè succubi delle carenze della famiglia d'origine.

Il sostegno nei confronti di tali strutture non deve essere solo economico, ma anche sociale, sì da incentivare l'intervento del volontariato.

Ed infine occorre una riorganizzazione nell'ambito delle già malandate unità sanitarie locali per lo sviluppo del lavoro di *équipe* (medico di base, medico specializzato, assistente sociale, pedagogista, eccetera) e una serie di interventi programmatici sì da riorganizzare il lavoro dell'*équipe* con preferenza per l'assistenza domiciliare, soprattutto in quei casi in cui è necessario l'intervento di persone altamente specializzate, e quindi coloro che solo le strutture ospedaliere (e non tutte) possono fornire.

Già il *day hospital* ha dato molti risultati, liberando le carenti strutture ospedaliere, ma bisogna andare oltre, fornendo alle famiglie con un malato (anziano, o portatore di *handicap* o tossicodipendente) la possibilità che il personale specializzato (ad esempio quello infermieristico), anzichè svolgere il lavoro in ospedale, lo svolga a domicilio. Il risultato gioverebbe alla famiglia e all'assistito e soprattutto alla stessa struttura pubblica.

Abitazione

Perchè la famiglia possa nascere e continuare a esistere nella sua integrità, è necessario che abbia una abitazione adatta alle sue esigenze.

Anche questo è un problema di grande rilevanza nazionale, al quale fino ad ora non si sono sapute o volute dare soluzioni; semplicemente bisogna creare i presupposti per un adeguato intervento legislativo, che tenga conto anche dello stretto collegamento del problema con quello della famiglia e della sua formazione.

Si può tranquillamente ribadire che la famiglia ha diritto ad avere una abitazione *consona alle sue esigenze*. La politica legislativa si deve orientare verso la pianificazione di interventi diversificati tali da tener conto:

a) delle famiglie numerose;

b) dell'agevolazione burocratica e tributaria al fine «di facilitare il frazionamento di appartamenti troppo grandi» (nella maggior parte dei casi di proprietà di persone anziane) e la loro permuta con altri più piccoli (più consoni alle esigenze di coppie di anziani) come è stato suggerito nella relazione conclusiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla condizione degli anziani.

Incentivare l'edilizia popolare nella costruzione di abitazioni più grandi che possano permettere la convivenza di più persone è un altro obiettivo preciso al quale bisogna tendere.

Ancora una volta gli interventi economici devono essere menzionati: per cui saranno previste ulteriori facilitazioni, per la costruzione o l'acquisto della prima casa, in materia di sfratto, essendo essenziale alla vita familiare un'abitazione, sicchè, pur rispettando i diritti del locatore, alle famiglie sfrattate deve essere assicurato un alloggio idoneo.

Ne consegue, ad esempio, l'aggravio fiscale per chi tiene sfitti uno o più appartamenti.

Iniziativa un po' drastica, ma che risponde all'esigenza di inculcare nel troppo

individualista popolo italiano quei principi di solidarietà di cui la stessa Costituzione (articolo 2) si fa portatrice.

Diritto al raggruppamento familiare

Agevolazione della giovane coppia, applicando, in tutte le amministrazioni, la legislazione sul ricongiungimento familiare.

Devono essere garantite dalla legge le condizioni perchè, nonostante le situazioni particolari, la famiglia conservi la sua integrità e i rapporti familiari siano mantenuti. Per cui le giovani coppie ed i nuclei familiari in genere hanno diritto acchè tutte le amministrazioni applichino la normativa sul ricongiungimento del lavoratore alla famiglia. Per cui i lavoratori emigranti hanno diritto al ricongiungimento rapido con la famiglia e questa deve essere messa in condizione di potersi ricomporre.

Lo stesso discorso vale per i detenuti.

Educazione

La famiglia ha diritto anche ad una formazione etica-sociale-religiosa che le permetta di progredire automaticamente e di essere essa stessa la fucina di formazione di valori morali per la società.

Per quanto la famiglia possa riuscire da sola ad essere strumento di formazione, ha bisogno che dall'esterno le vengano forniti i mezzi perchè possa realizzare questo suo diritto, e in contemporanea dovere, nei confronti della società, nel miglior modo possibile.

È precipuo compito delle istituzioni, a partire dalla scuola, mettere in condizione tutte le famiglie, e soprattutto quelle disagate moralmente ed economicamente, di poter usufruire di adeguati strumenti di formazione.

I consultori familiari dovranno istituire corsi per le famiglie, volti alla eliminazione delle barriere di comunicazione tra coniugi e tra genitori e figli.

Le stesse famiglie saranno coinvolte in attività di gruppo, di incontro, di confronto

interfamiliare, non solo nell'ambito del consultorio familiare, ma anche in apposite strutture create nell'ambito di ciascun comune o circoscrizione.

Gli enti locali dovranno incentivare le attività creative e di svago non per individualizzate generazioni (anziani, minori, ecc.), ma creando strutture polivalenti nell'ambito delle quali ogni singolo membro della famiglia possa trovare spazio e motivo di incontro e integrazione.

Lo Stato deve impegnarsi, altresì, in una politica di controllo più attenta sui *mass-media*, proteggendo la compagine familiare e i suoi membri (soprattutto i minori) dal «bombardamento» di modelli di costume che portano allo sgretolamento della famiglia, prevedendo inoltre un adeguamento dei programmi radiotelevisivi a tutte le esigenze generazionali.

Ed infine sottolineiamo che un'ampia azione educativa non può fare a meno di investire in maniera precisa i contenuti della stampa e della cinematografia, che non possono continuare ad essere praticamente sottratti a qualunque forma di controllo.

Strumenti fiscali

Se avessimo proposto un disegno di legge che mirasse solo ed esclusivamente al recupero dei valori sociali e allo sviluppo della responsabilità individuale per la tutela della famiglia, forse avremmo realizzato meglio il nostro intento, ma avremmo peccato in concretezza.

Anche l'articolo 31 della Costituzione infatti impegna il legislatore ad agevolare con misure economiche e altre provvidenze la famiglia.

Anche lo strumento fiscale è necessario «per tendere a creare le condizioni favorevoli per accrescere attraverso la liberazione dai più pesanti assilli e condizionamenti di ordine economico, l'autonomia e la responsabilità delle scelte».

Già ci siamo interessati dei problemi fiscali e dei relativi rimedi diretti ad affrontare situazioni particolari (denatalità,

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

aiuti per gli anziani, per gli handicappati), ma gli interventi che riguardano la famiglia devono essere generali e radicali, si da attenuare l'ingiustizia dell'attuale regime fiscale della famiglia.

Anche in questo caso gli interventi devono essere concepiti e gestiti nell'ambito di discipline *ad hoc*.

Solo per accennare ad alcune proposte che ci sembrano pregnanti, bisognerebbe:

a) rivedere il regime degli assegni familiari;

b) applicare lo *splitting*: tassazione sul cumulo dei redditi dei coniugi, diviso a metà per ciascuno;

c) ritenere ammissibili come oneri deducibili dal reddito imponibile le spese riguardanti l'educazione e lo sviluppo della famiglia (istruzione);

d) ammissibilità, sempre come oneri deducibili, delle spese per collaborazione domestica entro limiti predeterminati, e in ogni caso di quelle sostenute per tale motivo, quali contributi previdenziali obbligati;

e) previsione di nuovi criteri di valutazione della famiglia come unità impositiva;

f) eliminazione delle discriminazioni delle famiglie monoreddito, eccetera.

Resta inoltre valido, a tale proposito, quanto già affermato nel 1987 dal Gruppo parlamentare MSI-DN della Camera dei deputati in materia di disposizioni relative all'imposta sul reddito delle persone fisiche (confronta la proposta di legge dell'onorevole Rubinacci ed altri, atto Camera n. 1487, X legislatura).

Organizzazione degli interventi

Per poter trarre le fila di un discorso programmatico bisogna necessariamente creare dei punti di riferimento, perchè il discorso venga attuato e rispettato.

Gli interventi disorganici di singoli Ministeri (sanità, tesoro, eccetera) devono trovare un coordinamento. Esiste infatti il Dipartimento per gli affari sociali, di recente istituzione, che è direttamente competente

per tutto ciò che riguarda la famiglia e che può essere punto di riferimento di tutte le iniziative menzionate nel presente disegno di legge.

Nell'ambito del Dipartimento per gli affari sociali, quindi, si dovrebbe istituire un ufficio per la famiglia con scopi programmatici indicativi di nuove tecniche di lavoro integrato dei diversi operatori, impegnati nel perseguimento di obiettivi che riguardano la famiglia. L'ufficio avrà competenze programmatiche, esecutive e di formazione. In esso, inoltre, confluiranno anche le iniziative programmatiche dei Ministeri interessati, quali, ad esempio, quelli della sanità e del tesoro.

Da ciò deriva la stretta collaborazione del Dipartimento per gli affari sociali con tutti quegli altri organi o Ministeri che, per un verso o per l'altro, investono tematiche che riguardano la famiglia.

Vengono inoltre istituiti, presso il Dipartimento per gli affari sociali, organi di controllo e vigilanza, soprattutto per la verifica del rispetto delle norme programmatiche a livello locale.

A livello locale, poi, viene incentivata la figura del difensore civico, che svolge una vigilanza su tutti gli organi e istituzioni impegnati negli enti locali.

Le amministrazioni locali saranno sollecitate ad istituire l'assessorato per la famiglia.

Nel proporre la presente legge-quadro sulla famiglia, siamo partiti dalla considerazione che alla società dell'immagine va sostituita quella dei contenuti; alla cultura dell'alienazione, la cultura degli affetti; al benessere apparente, quello sostanziale.

La rivalutazione della famiglia come espressione concreta di queste considerazioni ci ha spinto ad intraprendere questo cammino; non abbiamo dovuto aprire dei varchi, la strada era già segnata, e ben segnalata, dalla nostra Costituzione; noi abbiamo avuto il coraggio di intraprenderla.

Speriamo di avere un folto seguito e crediamo di poter avere come motto un'affermazione della Carta dei diritti della famiglia presentata dalla Santa Sede nel

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1983, e alla quale ci siamo costantemente ispirati: «La famiglia ha il diritto di esistere e di progredire come famiglia».

D'altro canto, il rapporto tra la base culturale del MSI-DN e il mondo cattolico va affrontato e approfondito alla luce degli innumerevoli punti di contatto con la dottrina sociale della Chiesa.

Intento di questo disegno di legge è anche quello, infatti, di individuare tematiche chiare per prospettive future, politiche oltre che sociali, che vedano convergenze naturali, al di là di barriere ideologiche, ormai esplicitamente fondate più su strumentali divisioni partitiche che su contenuti culturali.

Questa nostra iniziativa politica e parlamentare, senza presunzione, vuole avere l'immagine di un «messaggio». Un messag-

gio su una emergenza sociale, che ha visto fin qui troppe inadempienze, dimenticanze, trascuratezze. Ripensare su una legislazione familiare fortemente datata non è un tornare indietro, ma un proiettarsi verso un futuro nel quale i contenuti della solidarietà e della saldezza del vincolo familiare possono realmente trovare un adeguato supporto giuridico.

È, il presente, un disegno di legge-quadro, sulla base del quale articoleremo dei disegni di leggi di settore.

Per questa, come per le altre iniziative, ci affidiamo alla coscienza, ai sentimenti, alla cultura più che dei gruppi politici, dei singoli Colleghi, con la speranza che il Parlamento italiano voglia, in breve termine, dire una parola chiara.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

PRINCÌPI FONDAMENTALI

Art. 1.

1. La famiglia fondata sul matrimonio è soggetto giuridico ed è pertanto titolare di diritti e destinataria di tutela da parte dello Stato.

2. Lo Stato riconosce la famiglia come entità originaria e ne regola e rispetta l'autonomia giuridica, etica, sociale ed economica.

3. Lo Stato riconosce altresì nella famiglia un elemento necessario per la propria esistenza e stabilità.

CAPO II

DIRITTO ALLA FAMIGLIA

Art. 2.

1. La famiglia, nella propria integrità, ha un ruolo strumentale rispetto agli individui che la compongono.

2. Tutte le persone hanno:

- a) diritto a formare una famiglia;
- b) diritto all'inserimento in una famiglia.

3. Lo Stato rimuove gli impedimenti sociali ed economici che ostano al godimento dei diritti di cui al comma 2, con riferimento sia alla famiglia d'origine, sia alla famiglia non originaria.

Art. 3.

1. Lo Stato promuove la omogeneità della famiglia, riconoscendo e tutelando la ne-

cessità della compresenza nell'ambito della compagine familiare di più generazioni.

2. Il concepito ha diritto all'ingresso nella famiglia.

Art. 4.

1. I coniugi hanno il diritto di decidere liberamente se procreare figli, che costituiscono componente essenziale della famiglia. Ogni intervento medico-scientifico riguardante la procreazione deve essere liberamente accettato dai coniugi e circoscritto ai soli casi patologici.

2. È compito dello Stato rimuovere gli ostacoli di natura economica e sociale alla procreazione anche di più figli. Potranno essere previsti incentivi economici per i figli successivi al primo. Al minore è comunque garantito il minimo vitale.

CAPO III

MINORI

Art. 5.

1. Il minore ha diritto ad avere, comunque, una famiglia, sia essa d'origine o affidataria.

2. La famiglia deve essere messa in condizione di assicurare lo sviluppo fisico e morale dei figli minori.

3. Ai fini di cui al comma 2, devono essere garantite le condizioni economico-sociali atte ad evitare l'allontanamento del minore dalla famiglia d'origine quando:

a) la famiglia sia numerosa ed incapace di far fronte alle necessità di tutti i figli;

b) il minore sia in una situazione patologica, quale portatore di *handicap*, o si trovi in uno stato di devianza o di tossicodipendenza;

c) la famiglia versi in condizioni di grave disagio a causa di indigenza, assenza di uno dei genitori, condizioni abitative malsane e promiscuità, carenze di ordine psico-pedagogico e culturale.

CAPO IV

INTERVENTI A SOSTEGNO
DI PORTATORI DI *HANDICAP*

Art. 6.

1. Le istituzioni pubbliche specializzate, i consultori familiari e le unità sanitarie locali formano programmi ed attuano interventi a supporto della famiglia del minore nei casi di cui al comma 3 dell'articolo 5, privilegiando e incentivando l'assistenza ed il sostegno domiciliare da parte di *équipes* specializzate. Particolare sostegno è dato alle famiglie che debbano prestare assistenza ad uno o più dei loro membri portatori di *handicap*.

2. I consultori familiari istituiscono corsi periodici per l'educazione ed il sostegno morale delle famiglie che abbiano tra i loro membri portatori di *handicap*.

Art. 7.

1. Gli operatori delle *équipes* che prestano la loro opera presso il domicilio dei portatori di *handicap* hanno diritto alla corresponsione di una indennità straordinaria.

CAPO V

ANZIANI

Art. 8.

1. Lo Stato garantisce le condizioni che rendono possibili la permanenza e l'integrazione dell'anziano nella famiglia, la quale si avvale del suo apporto educativo.

2. Ove non siano realizzabili le condizioni di cui al comma 1, è comunque agevolato l'inserimento dell'anziano in comunità di carattere familiare.

Art. 9.

1. Ai fini di cui all'articolo 8, particolari sostegni economici e sgravi fiscali sono stabiliti per le famiglie con anziani coabitanti, per le famiglie affidatarie, per le case-famiglia, per le comunità familiari e per tutte le associazioni familiari che ospitano anziani.

Art. 10.

1. Le istituzioni pubbliche specializzate, i consultori familiari e le unità sanitarie locali elaborano sistemi integrati di interventi socio-sanitari per l'assistenza domiciliare dell'anziano.

2. Qualora si renda necessario il ricovero in strutture pubbliche dell'anziano, è garantito, compatibilmente con il suo stato di salute, il servizio di *day hospital*. Devono comunque essere stabilite forme di collaborazione da parte dei familiari, onde impedire l'emarginazione morale, fisica ed economica dell'anziano dalla famiglia.

CAPO VI

LAVORO

Art. 11.

1. Il lavoro è elemento fondamentale di sviluppo per la famiglia.

2. Lo Stato programma una adeguata politica del lavoro, atta a contribuire al benessere della famiglia.

3. Le norme sul collocamento al lavoro devono adeguarsi ai criteri di cui al presente articolo.

Art. 12.

1. Le norme concernenti i diritti della madre lavoratrice devono tener conto dei seguenti principi:

a) adeguamento delle strutture lavorative alle esigenze dei minori nei primi anni

di vita, in modo da garantirne il costante contatto con la madre;

b) flessibilità e adeguamento dell'orario di lavoro alle esigenze della famiglia, soprattutto quando vi siano soggetti disagiati che necessitano di assistenza, quali anziani o minori portatori di *handicap*;

c) diritto ad una sede lavorativa che favorisca il ricongiungimento dei componenti della famiglia;

d) diritto alla retribuzione del lavoro casalingo.

2. Le agevolazioni di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 sono estendibili al padre lavoratore quando si sia in assenza della madre o le condizioni siano tali da richiedere la presenza dei due coniugi.

3. Con ulteriori provvedimenti legislativi saranno disciplinati opportuni incentivi al lavoro a tempo parziale e per il godimento di congedi familiari, dell'anno sabbatico e di ferie familiari, tese ad assicurare la contemporaneità del periodo di fruizione feriale per i coniugi lavoratori.

CAPO VII

ISTITUZIONI SOCIALI

Art. 13.

1. Lo Stato, nell'ambito di un programma articolato di interventi, promuove lo sviluppo delle istituzioni sociali di sostegno alla famiglia, anche mediante incentivi economici e facilitazioni giuridiche a favore di associazioni e comunità che operano a questo fine.

Art. 14.

1. Le amministrazioni centrali competenti elaborano piani di coordinamento e di sviluppo dei consultori familiari, uniformandosi ai principi della legge 29 luglio 1975, n. 405, con particolare riguardo alla funzione preventiva ed educativa dei consultori e alle peculiari esigenze locali.

2. I piani di cui al comma 1 vengono attuati dagli enti locali, i quali provvedono altresì a mettere a disposizione delle famiglie luoghi per lo svolgimento di incontri e attività creative che favoriscano l'integrazione interfamiliare.

CAPO VIII EDUCAZIONE

Art. 15.

1. La famiglia è luogo e strumento di formazione per i suoi componenti e, in generale, per la società.

2. La famiglia deve essere messa in condizione di esercitare liberamente ed autonomamente la sua funzione educativa.

3. È compito dello Stato fornire a tutte le famiglie e in particolar modo a quelle disagiate moralmente, economicamente e culturalmente, adeguati strumenti di formazione.

4. Lo Stato promuove forme di educazione alla famiglia, anche nelle scuole di ogni ordine e grado, compatibilmente con i programmi scolastici.

Art. 16.

1. Nell'ambito della tutela della famiglia, vanno privilegiati interventi tesi a sviluppare apporti culturali diversificati da parte dei mezzi di comunicazione di massa.

CAPO IX DIRITTO AL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE E ALL'ABITAZIONE

Art. 17.

1. Le amministrazioni pubbliche e private devono facilitare il ricongiungimento fami-

liare dei componenti, che costituisce diritto fondamentale della famiglia.

2. Ai fini di cui al comma 1, particolare attenzione è rivolta:

a) alle famiglie di nuova formazione e a quelle in cui siano presenti minori o soggetti affetti da *handicap* o devianze;

b) alle famiglie di lavoratori emigrati, tra i cui membri è comunque facilitata la comunicazione.

3. Compatibilmente con le esigenze di giustizia, devono essere altresì agevolati i contatti del detenuto con la propria famiglia.

Art. 18.

1. Anche ai fini di cui all'articolo 17, è riconosciuto il diritto della famiglia ad una abitazione adeguata alle sue esigenze.

2. Devono essere attuati interventi programmatici che prevedano la progettazione di nuove abitazioni e il recupero di quelle già esistenti, anche mediante l'utilizzo di abitazioni tenute disabitate, nel rispetto delle esigenze generali e familiari, con particolare riferimento alle famiglie numerose, di nuova formazione, in cui siano presenti anziani o portatori di *handicap*, o di emigrati di ritorno.

Art. 19.

1. Lo Stato, per emancipare la famiglia dagli ostacoli di ordine economico che ne limitano la formazione, la crescita e lo sviluppo, prevede agevolazioni fiscali e tributarie finalizzate in particolare a:

a) eliminare le discriminazioni a carico delle famiglie monoreddito;

b) ampliare l'ambito degli oneri deducibili dal reddito imponibile per tutte quelle spese che riguardano lo sviluppo della famiglia.

CAPO X

ORGANIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI

Art. 20.

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

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

Art. 21.

1. Presso il Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito l'ufficio centrale per la famiglia.

2. La struttura organica dell'ufficio di cui al comma 1 è disciplinata con decreto del Presidente della Repubblica, emanato su proposta del Ministro per gli affari sociali.

Art. 22.

1. All'ufficio centrale per la famiglia, anche in un ambito di coordinamento con gli interventi regionali, competono:

a) l'attività di studio e programmazione dei fenomeni rilevanti per la famiglia;

b) l'attività di studio e programmazione delle politiche settoriali di intervento relative ai seguenti settori: denatalità, minori, anziani, lavoro, istituzioni sociali, abitazione, educazione, emigrazione, devianze, fisco;

c) l'attività di programmazione e gli interventi per la integrazione dei ruoli professionali degli operatori impegnati nelle attività di sostegno alle famiglie;

d) gli interventi per il lavoro di *équipe* volti alla composizione degli aspetti sociali, psicologici e sanitari della famiglia;

e) la omogeneizzazione dello sviluppo dei consultori familiari;

f) l'aggiornamento di tutti gli operatori impegnati nelle problematiche della famiglia;

g) la creazione di un centro unico di elaborazione e conservazione dei dati riguardanti la famiglia.

Art. 23.

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

Art. 24.

1. Presso il Dipartimento degli affari sociali è istituito un organo di controllo e di vigilanza sull'attuazione dei programmi elaborati dall'ufficio per la famiglia.

2. La struttura dell'organo di controllo di cui al comma 1 è disciplinata con decreto del Presidente della Repubblica, emanato su proposta del Ministro per gli affari sociali.

Art. 25.

1. È istituito in tutte le regioni il difensore civico per la famiglia, con il compito di raccordare gli indirizzi dell'ufficio centrale di cui all'articolo 21 con gli interventi a livello locale e di vigilare su tutte le attività riguardanti la famiglia.