



Senato della Repubblica  
XVIII Legislatura

Fascicolo Iter  
**DDL S. 129**

Disposizioni in materia di tutela dei diritti della famiglia e istituzione dell'Autorità garante della  
famiglia

# Indice

1. DDL S. 129 - XVIII Leg.....	1
1.1. Dati generali.....	2
1.2. Testi.....	4
1.2.1. Testo DDL 129.....	5

## **1. DDL S. 129 - XVIII Leg.**

# 1.1. Dati generali

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Disegni di legge  
Atto Senato n. 129  
**XVIII Legislatura**

---

Disposizioni in materia di tutela dei diritti della famiglia e istituzione dell'Autorità garante della famiglia

---

Iter

**21 giugno 2018:** assegnato (non ancora iniziato l'esame)

**Successione delle letture parlamentari**

**S.129**

**assegnato (non ancora iniziato l'esame)**

---

Iniziativa Parlamentare

[Antonio De Poli](#) ( [FI-BP](#) )

Natura

ordinaria

Presentazione

Presentato in data **23 marzo 2018**; annunciato nella seduta n. 1 del 23 marzo 2018.

Classificazione TESEO

FAMIGLIA , AUTORITA' INDIPENDENTI DI CONTROLLO E GARANZIA

**Classificazione provvisoria**

**Articoli**

ISTITUZIONE DI SEDI ED UFFICI PUBBLICI (Art.3), NOMINE (Art.3), DECRETI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA (Art.3), COMMISSIONI CONSIGLI E COMITATI AMMINISTRATIVI (Art.3), ALBI ELENCHI E REGISTRI (Artt.3, 7), COMMISSIONI E ORGANI CONSULTIVI (Art.3), REGOLAMENTI (Art.3), ASSOCIAZIONI (Artt.3, 4, 7), STUDI E RICERCHE (Art.4), OSSERVATORI (Art.4), PROGRAMMI E PIANI (Art.4), MINORI (Art.4), ACCORDI E CONVENZIONI (Artt.4, 6, 9), REGIONI (Art.4), ENTI LOCALI (Artt.4, 6), SCUOLA (Art.4), MALATI (Art.4), PERSONE CON DISABILITA' (Art.4), ANZIANI (Art.4), CONSULTORI FAMILIARI (Artt.4-5), SERVIZI SOCIALI (Art.4), AGEVOLAZIONI PUBBLICHE (Artt.4, 6), FORME ECONOMICHE DI ASSISTENZA (Artt.4, 6), INDIGENTI E NULLATENENTI (Art.4), DONNE (Art.4), ASSISTENZA AMBULATORIALE E DOMICILIARE (Art.4), CENTRI E STRUTTURE DI UTILITA' SOCIALE (Art.4), CANONE DI LOCAZIONE (Art.4), TARIFFE ELETTRICHE (Art.4), GAS PER USO DOMESTICO (Art.4), TRASMISSIONI RADIOTELEVISIVE (Art.4), RELAZIONI GOVERNATIVE (Art.4), DIRITTO DI ACCESSO (Art.4), ATTI E PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI (Art.4), BASI DI DATI (Art.4), CONSULENTI E ATTIVITA' CONSULTIVA (Art.5), DETRAZIONI DI IMPOSTE (Art.6), ONERI DEDUCIBILI (Art.6), TUTELA DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI (Art.6), LIMITI E VALORI DI RIFERIMENTO (Art.6), AZIENDE SPECIALI PER L'ESERCIZIO DI PUBBLICI SERVIZI (Art.6), CONTRATTI DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI (Art.6), MANIFESTAZIONI ARTISTICHE E CULTURALI (Art.6), LOCAZIONE E AFFITTO (Art.7),

CANONE AGEVOLATO (Art.7), ASSEGNAZIONE DI ALLOGGI (Art.7), FONDI DI BILANCIO (Art.7), MUTUI E PRESTITI (Art.7), DECRETI MINISTERIALI (Art.7), MINISTERO DELL' ECONOMIA E DELLE FINANZE (Art.7), CONTRATTI COLLETTIVI DI LAVORO (Art.8), ORARIO DI LAVORO (Art.8), PART TIME (Art.8), LAVORO A DISTANZA O TELELAVORO (Art.8), CONIUGI (Art.8), ORGANIZZAZIONE E RESPONSABILITA' FAMILIARI (Art.8), PERSONALE DI RUOLO (Art.8), TRASFERIMENTO DI PERSONALE (Art.8), ASSEGNAZIONE DI SEDE (Art.8), EDILIZIA SCOLASTICA (Art.9), IMMOBILI DI ENTI ED UFFICI PUBBLICI (Art.9), INFORMAZIONE (Art.10), PUBBLICITA' (Art.10), AUTORITA' PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI (Art.10), COMPETENZA (Art.10), SANZIONI AMMINISTRATIVE (Art.10)

Assegnazione

Assegnato alla [1<sup>a</sup> Commissione permanente \(Affari Costituzionali\)](#) in sede redigente il 21 giugno 2018. Annuncio nella seduta n. 14 del 26 giugno 2018.

Pareri delle commissioni 2<sup>a</sup> (Giustizia), 5<sup>a</sup> (Bilancio), 6<sup>a</sup> (Finanze), 7<sup>a</sup> (Pubbl. istruzione), 8<sup>a</sup> (Lavori pubblici), 10<sup>a</sup> (Industria), 11<sup>a</sup> (Lavoro), 12<sup>a</sup> (Sanita')

## **1.2. Testi**

## 1.2.1. Testo DDL 129

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

N. 129

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore **DE POLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MARZO 2018

Disposizioni in materia di tutela dei diritti della famiglia e istituzione dell'Autorità garante della famiglia

Onorevoli Senatori. - La necessità di una normativa che definisca una serie di diritti riconducibili a quel sistema di relazioni interpersonali stabili costituito dalla «famiglia», che la Costituzione definisce «società naturale fondata sul matrimonio» (articolo 29) e la Repubblica «riconosce», in quanto preesistente alla stessa istituzione statale, è largamente sentita quale espressione delle più condivise tradizioni del nostro popolo, non solo da quanti si ispirano all'insegnamento religioso. I valori della famiglia, infatti, sono comuni anche alla cultura laica non solo italiana, come attestano le iniziative assunte ancora di recente da Paesi quali la Francia e la Svezia, che hanno adottato misure significative a salvaguardia del potere di acquisto dei redditi familiari.

A seguito dell'esortazione apostolica «*Familiaris consortio*», con la quale Giovanni Paolo II nel 1980 ha impegnato la Santa Sede a predisporre una «Carta dei diritti della famiglia», da presentare agli ambienti e alle autorità interessati perché avviassero, su solide basi, una discussione in vista di un testo normativo di ampio respiro, non c'è stata soltanto la risposta del Pontificio Consiglio per la famiglia, con il suo articolato svolgimento di diritti, ma significativi interventi a livello normativo, il più ampio dei quali è senza dubbio rappresentato dalla legge 8 novembre 2000, n. 328, recante la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, che ha dato luogo a interventi che hanno inciso positivamente su vari aspetti della politica sociale in favore delle persone e delle famiglie.

Manca, tuttavia, una vera Carta dei diritti della famiglia, cioè un sistema normativo organico, capace di costituire un punto di riferimento generale che potrà tornare utile anche in occasione di ogni altro intervento che voglia considerare esigenze diverse, in materia sanitaria, della tutela dei figli, della casa, dell'eredità.

In sostanza, se non diamo funzionale sistemazione ai diritti della famiglia, che pure sono scritti in Costituzione, anche chi ritiene di dover intervenire a favore di situazioni che si vanno ricomponendo stabilmente e che è auspicabile assumano la connotazione giuridica di famiglia non avrà punti di riferimento cui ancorare scelte razionali e costituzionalmente corrette.

Il richiamo alla «Carta dei diritti della famiglia», a suo tempo predisposta dal Pontificio Consiglio per la famiglia, consente alcuni approfondimenti utili per il legislatore nazionale. In particolare il documento esprime «postulati e principi fondamentali per una legislazione da attuare e per lo sviluppo della politica familiare. In tutti i casi essi sono un appello profetico in favore dell'istituzione familiare, la quale deve essere rispettata e difesa da tutte le usurpazioni (...). Del resto quasi tutti questi diritti si possono già trovare in altri documenti sia della Chiesa che della comunità internazionale». Diritti che la Carta si prefigge di elaborare ulteriormente, di precisare con maggiore chiarezza e di raccogliere in una presentazione organica, ordinata e sistematica, arricchita da osservazioni e da suggerimenti ricevuti in risposta a un'ampia consultazione di esperti in materia, rappresentanti varie culture. Una Carta «indirizzata principalmente ai governi. Nel riaffermare, per il bene della società, la comune

consapevolezza dei diritti essenziali della famiglia», che offre «a tutti quelli che condividono la responsabilità per il bene comune un modello e un punto di riferimento per la elaborazione di una legislazione e di una politica della famiglia, e una guida per i programmi di azione».

Nel contempo la Carta è naturalmente diretta anche alle famiglie, nel senso che «mira a rafforzare in esse la consapevolezza del ruolo insostituibile e della posizione della famiglia; si augura di ispirare le famiglie ad unirsi nella difesa e nella promozione dei loro diritti; incoraggia le famiglie a compiere i loro doveri in modo che il ruolo della famiglia possa diventare sempre più chiaramente apprezzato e riconosciuto nel mondo d'oggi». Quale espressione della sussidiarietà orizzontale, in quanto la famiglia «è luogo di mediazione tra il soggetto e la società, in Lei ogni individuo può imparare ad essere una parte del tutto perché questa è la sua vera collocazione esistenziale» (*La famiglia e il Rotary*, di Raffaele Pallotta d'Acquapendente, in *Rotary*, 2003, numeri 11-12, pagina 38).

La famiglia, come società nella quale si realizza la solidarietà tra le generazioni, che si esprime nella cura e nell'educazione della prole e nell'assistenza ai malati e agli anziani. La famiglia come potente ammortizzatore sociale, fattore di protezione dei giovani rispetto al grave fenomeno delle tossicodipendenze e di assistenza dei propri componenti nelle fasi essenziali della vita, dalla più tenera età alla vecchiaia.

Questo ruolo di protezione e di assistenza appare particolarmente importante nell'attuale momento storico, in ragione dell'effetto perverso che l'invecchiamento della popolazione determina sullo sviluppo economico e sociale, che già in altre realtà europee ha formato oggetto di interventi normativi che hanno prodotto effetti positivi a tutti noti, come la stampa ha ampiamente riferito. In particolare la vicina Francia, ma anche la Svezia, hanno adottato incisive misure di sostegno alle famiglie per favorire l'incremento della natalità con effetti positivi sul mercato interno che nel nostro Paese soffre di una pericolosa contrazione dei consumi. Gli economisti, infatti, insegnano che la crescita della popolazione contribuisce a promuovere la domanda con effetti positivi sul mercato.

Il calo delle nascite, pure dopo la modesta inversione di tendenza recentemente registrata, è il vero problema della società italiana nel tempo presente e, pertanto, fin dal 2003, il «Libro bianco» del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha indicato al Governo e al Parlamento la centralità della famiglia nella politica di sviluppo, nella convinzione che sia necessario adeguare i servizi per gli anziani ed i soggetti svantaggiati, incoraggiando le famiglie italiane a gestire il loro ruolo, attraverso una politica di incentivi, soprattutto fiscali, dotati di adeguata flessibilità, per incrementare le nascite e favorire la permanenza in casa degli anziani nelle migliori condizioni di vita.

Sappiamo tutti che la famiglia è onerata da gravi impegni economici per la cura dei figli e l'assistenza degli anziani, che le strutture assistenziali pubbliche e private non garantiscono, come dimostrano le ricorrenti segnalazioni di scandalose case «di riposo», indegne di un Paese civile. Situazioni che rimangono a carico delle famiglie con gravi menomazioni delle capacità di lavoro dei singoli, le cui conseguenze sulle condizioni economiche dell'intero nucleo sono facilmente percepibili. La famiglia è una «piccola azienda» che produce «beni essenziali»: dall'educazione e assistenza all'infanzia, fino alla preparazione dei pasti. Un'azienda che oggi vive senza nessun aiuto da parte del potere pubblico, neppure attraverso agevolazioni fiscali che in forma di oneri deducibili comporterebbero, tra l'altro, l'emersione di attività lucrose che in gran parte sfuggono al fisco. Va aggiunto che, al di là della intrinseca giustizia di un sistema fiscale che consenta la deduzione di oneri di assistenza effettivamente sostenuti dalle famiglie, si avrebbe l'effetto di liberare risorse per il mercato interno, contrastando gli effetti negativi dovuti all'aumento del costo della vita, in particolare a seguito dell'adozione dell'euro e dell'aumento dei canoni di locazione e del costo degli immobili: tutte situazioni che hanno eroso sia le risorse delle famiglie, e quindi hanno praticamente annullato la capacità di risparmio, che è virtù antica delle famiglie, sia la capacità di intervenire sul mercato dei consumi anche di generi di prima necessità. Cresce, dunque, la povertà e, con essa, la mortificazione sociale, fonte di instabilità politica. Una situazione fiscale ingiusta e comunque anomala nel panorama dei Paesi che hanno un efficace sistema tributario finalizzato a perseguire politiche di sviluppo equilibrato della società civile, quindi delle famiglie come delle imprese.

Intervenire in favore delle famiglie, dunque, costituisce risposta ad un'elementare esigenza di giustizia,

in presenza di una situazione che sottolinea l'inadeguatezza della spesa sociale. In Italia, infatti, le erogazioni in favore della famiglia rappresentano l'1,1 per cento del prodotto interno lordo, contro il 3,9 in Danimarca, il 3 in Svezia e in Germania e il 2,5 in Francia; cifre che illustrano solo una parte degli interventi deliberati a favore dei figli e della famiglia. In tutta Europa, infatti, sono state adottate significative misure fiscali di sostegno alle famiglie: la Francia, ad esempio, ha introdotto un meccanismo di riequilibrio fiscale automatico rappresentato dal cosiddetto «quoziente familiare», antica e inascoltata richiesta delle associazioni familiari italiane.

Le famiglie sono svantaggiate fin dalla fase della loro formazione nonostante la Repubblica sia impegnata ad agevolarle (articolo 31 della Costituzione). L'acquisto della casa da parte delle giovani coppie o, in genere, delle famiglie numerose, rappresenta un problema quasi sempre irrisolvibile a causa dell'attuale precarietà delle forme di lavoro che, se hanno avuto effetti positivi sull'occupazione in un periodo di gravi difficoltà dell'economia, determinano, per chi voglia accendere un mutuo, gravi difficoltà. È, in sostanza, pressoché impossibile ai più soddisfare le esigenze di garanzie che supportano le procedure di finanziamento nella prassi bancaria, anche in considerazione della perdita del potere d'acquisto delle retribuzioni e dell'aumento del prezzo delle abitazioni degli ultimi anni. Pertanto, una politica che riconosca il ruolo fondamentale della famiglia nella società e quindi della funzione della natalità, dell'educazione dei giovani e della cura degli anziani, dovrà necessariamente introdurre agevolazioni sul piano fiscale, in particolare mediante l'assunzione della famiglia come unico soggetto di reddito, riconoscendo anche il valore sociale della cura degli anziani e dei malati mediante la deduzione dal reddito imponibile delle relative spese, che è anche un modo per alleggerire lo Stato e gli enti locali di almeno parte dei corrispondenti oneri. Inoltre, lo si ribadisce ancora per quanti temono perdite di gettito, certamente emergerebbero entrate non dichiarate da parte di quanti gestiscono forme di assistenza agli anziani ed ai diversamente abili particolarmente onerose per le famiglie.

Va aggiunto che la solidarietà tra le generazioni è fonte di ricchezza non soltanto umana. Essa, infatti, è occasione di trasferimento di risorse dalle vecchie alle nuove generazioni, sollecitazione virtuosa al risparmio, perché all'interno di questa piccola comunità che è la famiglia si realizzano erogazioni dai genitori ai figli e dai figli ai genitori, non solo nei momenti di difficoltà. Un tema sul quale si è sviluppata un'ampia letteratura che ha portato a definire la famiglia come «fonte di capitale sociale» per l'incidenza che ne deriva per la società e le istituzioni, una vera e propria risorsa per la Nazione. La famiglia, ha osservato in proposito Pierpaolo Donati (*La famiglia come capitale sociale primario*, in Pierpaolo Donati, a cura di, *Famiglia e capitale sociale nella società italiana*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2003, pagine 31-101), dà alla creazione del «capitale sociale complessivo» di una comunità un essenziale contributo. In particolare, nel presentare le varie concezioni del capitale sociale e i risultati di ricerche empiriche, in proposito condotte in Italia ed all'estero, l'Autore introduce una nuova distinzione, ancora assente in letteratura, fra capitale sociale «primario» e «secondario», distinzione che permette di osservare meglio la specificità del contributo della famiglia, chiarendo il ruolo che le associazioni civili hanno nel produrre capitale sociale rispetto alla famiglia. L'analisi delle dinamiche che connettono il capitale sociale della comunità ai cambiamenti familiari (nelle strutture e nei comportamenti) dimostra che la famiglia accresce -- e non già diminuisce -- la sua importanza come produttrice di ciò in cui consiste il capitale sociale più raro, cioè quelli che l'autore chiama «beni relazionali». Vengono infine suggerite linee di azione per valorizzare il capitale sociale della famiglia. Per perseguire tali obiettivi occorre attivarne l'esercizio in un circuito virtuoso di interventi pubblici e di iniziative private mediante la partecipazione alle relative procedure di un soggetto pubblico autorevole che possa veramente farsi autentico interprete delle esigenze delle famiglie italiane. Nell'ambito di questo disegno di legge l'obiettivo è perseguito mediante l'istituzione dell'Autorità garante della famiglia, assai diversa dalle altre Autorità che l'ordinamento già conosce in funzione di regolazione e controllo. Si tratta, infatti, di un organismo molto snello che si dà carico delle esigenze che pervengono dalle singole famiglie e soprattutto dalle associazioni che le rappresentano e le tutelano, intervenendo in alcuni procedimenti laddove si decidono misure che incidono sulla realtà economica e sociale delle famiglie, dalla determinazione dei canoni di affitto, alle tariffe di luce e di

gas, ai livelli minimi di assistenza sanitaria e sociale, nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, che non solo prevede la potestà dello Stato di legiferare in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ma anche l'obbligo di fare in modo che questi livelli essenziali divengano reali ed effettivi.

L'Autorità non interferisce nelle attività delle amministrazioni dello Stato, le cui attribuzioni, anzi, esalta attraverso la collaborazione prestata da un organismo capace di monitorare la situazione, raccogliendo ed elaborando dati su fatti e su situazioni in modo da suggerire alle amministrazioni ed agli enti le iniziative da assumere. Di particolare rilievo, nel rispetto delle competenze delle regioni e degli enti locali, la possibilità di promuovere intese e convenzioni per agevolare l'assistenza dei malati e degli anziani e per rendere effettiva la pluralità degli indirizzi culturali e didattici.

Una «Carta dei diritti della famiglia», dunque, secondo una linea di impostazione che individua i diritti dei cittadini, 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». Sono note, in proposito, altre figure di garanzia, come lo Statuto del contribuente, e altri statuti che tutelano i lavoratori, i malati, i professori, gli studenti eccetera, che individuano i cittadini in una loro specifica condizione personale o professionale.

La differenza rispetto a tali situazioni sta nel fatto che la famiglia è considerata unitariamente e non nei singoli componenti che possono continuare a essere oggetto di interventi normativi come singoli a vario titolo, ad esempio, quali anziani, diversamente abili, studenti o altro, in una logica prevalentemente assistenziale che in parte può venir assorbita nella presente proposta di legge dalla considerazione della famiglia, ad esempio, come soggetto fiscale, nei termini che già sono stati enunciati.

Le nostre famiglie sono in grado di offrire molto allo sviluppo della persona, alla società e allo Stato. Hanno una grande forza nell'affrontare le responsabilità e possono essere protagoniste di tale processo. Fare un investimento sulla famiglia significa garantire allo Stato le premesse fondamentali per il vivere civile. Significa, altresì, creare le condizioni affinché l'individuo compia le scelte giuste e concorra allo sviluppo dello Stato.

Passiamo all'analisi dei singoli articoli. L'articolo 1 (Funzione sociale della famiglia) richiama l'articolo 29 della Costituzione nel quale sono riconosciuti «i diritti della famiglia (...) come società naturale fondata sul matrimonio», cui fanno da naturale corollario altre disposizioni della stessa Carta fondamentale. In particolare, il «dovere e diritto dei genitori [di] mantenere, istruire ed educare i figli» (articolo 30), con la previsione di agevolazioni, «misure economiche e altre provvidenze» che la Repubblica è impegnata ad erogare per «la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose» (articolo 31). Ancora, il diritto del lavoratore «ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa» (articolo 36), i diritti della «donna lavoratrice» in modo da consentirle «l'adempimento della sua essenziale funzione familiare» (articolo 37), il diritto all'assistenza sociale per «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere» (articolo 38).

L'articolo 2 (Attuazione del principio della sussidiarietà orizzontale), in attuazione dell'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione, stabilisce che la Repubblica riconosce il ruolo delle famiglie come protagoniste dello sviluppo sociale ed economico della Nazione e favorisce la realizzazione dei diritti connessi ai compiti educativi, culturali, morali e di solidarietà della famiglia, adottando apposite misure, anche economiche, di sostegno.

L'articolo 3 (Autorità garante della famiglia) istituisce un'Autorità del tutto nuova che, operando in piena autonomia, con indipendenza di giudizio e di valutazione, costituisce la vera novità di questo disegno di legge. Infatti non sarebbe sufficiente prevedere alcuni interessi collettivi alla cura dei quali sono tenute le pubbliche amministrazioni se non fosse contestualmente individuato un soggetto pubblico autorevole avente il compito di stimolare le amministrazioni e gli enti ad operare.

Si tratta di un organo collegiale, costituito da otto membri, dei quali quattro eletti dal Senato della

Repubblica e quattro dalla Camera dei deputati, con le modalità di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 luglio 1997, n. 249, e nominati con decreto del Presidente della Repubblica. I membri sono eletti tra persone di elevate doti morali e professionali, con specifica esperienza in ordine ai profili giuridici, economici e sociali concernenti la famiglia. L'Autorità si avvale di un comitato tecnico-scientifico e della Consulta nazionale delle associazioni familiari.

L'articolo 4 (Competenze dell'Autorità) prevede le funzioni dell'Autorità, individuate nello studio e nella ricerca su tematiche di interesse economico-sociale riguardanti la famiglia. L'Autorità, in particolare, svolge funzioni di natura conoscitiva per accertare le modalità con le quali le amministrazioni statali hanno dato applicazione alle disposizioni di legge e regolamentari concernenti la condizione economica e sociale delle famiglie e, altresì, di impulso e di consulenza nei confronti delle amministrazioni statali, con le quali collabora segnalando le misure idonee ad assicurare il perseguimento delle finalità concernenti lo sviluppo e la tutela della famiglia.

L'articolo 5 (Prevenzione del disagio familiare) prevede l'integrazione delle strutture dei consultori, i quali dovranno avvalersi della consulenza di un esperto indicato da associazioni che svolgono attività di mediazione familiare, al fine di superare situazioni di disagio.

Si vuole, in tale modo, integrare le professionalità delle quali i consultori dispongono con un esperto di mediazione familiare, una figura nuova, introdotta nel codice civile dalla legge 4 aprile 2001, n. 154, che si caratterizza per il ruolo e la specificità della funzione, già riconosciuta in molti Paesi occidentali come un modello privilegiato per il trattamento della conflittualità nella separazione e nelle problematiche familiari e che si situa all'interno dei cambiamenti evolutivi in atto nella nostra società. Un ruolo destinato a permettere alla coppia di trovare le basi di un accordo reciproco e duraturo, tenendo conto dei bisogni di ciascun membro della famiglia e particolarmente dei bisogni dei minori in uno spirito di corresponsabilità genitoriale.

In tale modo i consultori possono divenire sempre di più, come prevede la legge che li istituisce, un ausilio per la coppia che sta vivendo momenti di particolare crisi o difficoltà.

L'articolo 6 (Equità fiscale e tariffaria) è norma essenziale nel sistema diretto a tutelare le famiglie e il loro potere di acquisto. Essa prevede che, in attesa della riforma della disciplina fiscale che dovrà considerare la famiglia come soggetto di imposta unico, e tenuto conto della spesa minima di mantenimento indicata dall'Istituto nazionale di statistica, i soggetti con coniuge, figli o altri familiari a carico, possono dedurre, per ciascuno di tali soggetti, una somma indicata con apposita norma da inserire annualmente nella legge di stabilità, la quale contestualmente ridefinisce l'importo delle detrazioni per carichi di famiglia. In tale modo è possibile da subito avviare la riforma della disciplina fiscale del reddito familiare, graduando l'impegno finanziario dello Stato in relazione alle disponibilità di risorse di anno in anno definite dalla legge finanziaria, nonché impegnare l'intero Parlamento nella decisione sulla misura delle agevolazioni.

Di grande rilievo è anche la previsione che l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, nel definire i parametri per la determinazione delle tariffe, tenga conto del numero dei componenti del nucleo familiare.

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

L'articolo 7 (Agevolazioni per l'accesso all'abitazione) prevede, in relazione alle ricordate difficoltà delle giovani coppie che vivono la instabilità dei contratti di lavoro, la possibilità di accedere all'abitazione a canoni alla cui determinazione, oggi, effettuata direttamente dall'amministrazione, concorrono le associazioni familiari presenti sul territorio.

Inoltre, è previsto che, per agevolare quanti, a causa della precarietà sempre più diffusa dei rapporti di lavoro, non sono in condizione, anche in presenza di redditi consistenti, di offrire le garanzie richieste dalle banche sui mutui, il Ministero dell'economia e delle finanze garantisca, a valere sulle disponibilità di un apposito fondo con stanziamento annualmente determinato dalla legge finanziaria, gli istituti di credito mutuatari nelle forme determinate in relazione alle previsioni dei rischi.

L'articolo 8 (Conciliazione famiglia-lavoro) tratta di un essenziale profilo sociale, quello della conciliazione della cura della famiglia con le attività lavorative, che si vuole affrontare nell'interesse supremo delle stesse famiglie. Pertanto è previsto che i contratti collettivi nazionali di lavoro, sentita l'Autorità, contengano norme dirette ad assicurare la flessibilità dell'orario di lavoro, forme di lavoro a tempo parziale o a distanza, nonché modalità di riammissione in servizio di coloro che hanno abbandonato il lavoro per il dimostrato fine di assicurare la cura dei propri doveri familiari.

I contratti collettivi, inoltre, dovranno prevedere forme di ricongiungimento familiare dei coniugi.

Il comma 3 prevede per tutti i dipendenti pubblici che il coniuge convivente del dipendente pubblico che sia a sua volta impiegato di ruolo in una amministrazione statale ha diritto, all'atto dell'assunzione o del trasferimento, ad essere impiegato, anche in soprannumero e per comando, presso le rispettive amministrazioni site nella sede di servizio del coniuge o, in mancanza, nella sede più vicina.

L'articolo 9 (Sostegno del diritto-dovere all'istruzione) è espressione del riconoscimento del pluralismo degli indirizzi culturali e didattici che caratterizza il nostro ordinamento e la nostra cultura. È previsto, pertanto, che l'Autorità possa stipulare accordi con lo Stato e con gli enti territoriali finalizzati alla concessione in uso gratuito di immobili destinati ad enti e associazioni, anche privati, con finalità scolastiche senza scopo di lucro. Le convenzioni prevederanno un vincolo di destinazione dell'immobile e l'esenzione per l'ente proprietario da ogni onere di manutenzione e di gestione.

L'articolo 10 (Diritto della famiglia all'immagine) costituisce uno strumento nuovo di promozione dell'immagine della famiglia, stabilendo che i mezzi di comunicazione e pubblicitari devono rispettare l'immagine e la dignità della famiglia. Può sembrare il richiamo a una regola ovvia. È, invece, affermazione importante come sovente fa l'ordinamento per richiamare l'attenzione degli operatori e dei giudici sulla necessità che una determinata regola sia rispettata.

In relazione a tale norma, si rileva che l'articolo 4 prevede che in sede di definizione dei contratti di servizio nazionale e regionali stipulati con la concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, sia sentita l'Autorità per i profili di sua competenza. Sono così sottolineati la funzione pubblica dell'informazione radiotelevisiva e il suo ruolo di componente importante dello sviluppo culturale della società.

In conseguenza del riconosciuto «valore» della famiglia come immagine positiva della società è previsto che l'Autorità garante possa intervenire, a tutela dell'immagine e della dignità della famiglia nei mezzi di comunicazione e pubblicitari, richiamando i responsabili dei comportamenti lesivi, ingiungendo loro di desistere dai medesimi e investendo altresì del caso il Giurì previsto dall'Istituto di autodisciplina pubblicitaria e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, la quale adotta i provvedimenti di competenza, ivi comprese le sanzioni previste dall'articolo 51 del testo unico della radiotelevisione, di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177.

L'articolo 11 prevede la copertura finanziaria del provvedimento, valutata in 500.000 euro annui.

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

*(Funzione sociale della famiglia)*

1. La presente legge, in attuazione dell'articolo 29 della Costituzione, riconosce i diritti fondamentali della famiglia, quale società naturale fondata sul matrimonio tra persone di sesso diverso, con compiti di sviluppo della persona, procreazione, mantenimento, educazione, istruzione e assistenza dei figli e solidarietà tra le generazioni.

### Art. 2.

*(Attuazione del principio della sussidiarietà orizzontale)*

1. La Repubblica, in attuazione dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, riconosce alle famiglie il ruolo di protagoniste dello sviluppo sociale ed economico della Nazione e favorisce la realizzazione dei diritti connessi ai compiti loro propri nei settori dell'educazione, della cultura e della solidarietà, adottando apposite misure di sostegno, anche economiche.

### Art. 3.

*(Autorità garante della famiglia)*

1. È istituita l'Autorità garante della famiglia, di seguito denominata «Autorità».
  2. L'Autorità, la quale opera in piena autonomia, è organo collegiale costituito da otto membri eletti nel numero di quattro ciascuno dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati, con le modalità di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 luglio 1997, n. 249. I membri sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica e sono scelti tra persone di elevate doti morali, con specifica esperienza professionale sui temi giuridici, economici e sociali concernenti la famiglia. L'Autorità sceglie il presidente tra i propri componenti.
  3. L'Autorità si avvale di un comitato tecnico-scientifico composto da undici membri scelti dalla stessa Autorità tra magistrati e avvocati dello Stato, professori ordinari delle università, dirigenti delle pubbliche amministrazioni, consiglieri parlamentari, dirigenti di associazioni familiari nazionali iscritte in un apposito albo tenuto dalla stessa Autorità. Presso l'Autorità è istituita, altresì, la Consulta nazionale delle associazioni familiari, con compiti di consulenza dell'Autorità alla quale rappresenta, altresì, le esigenze delle famiglie, anche in relazione ai vari contesti territoriali.
  4. L'attività e la composizione della Consulta sono disciplinate da un apposito regolamento dell'Autorità che prevede, altresì, i requisiti delle associazioni che vi aderiscono, in conformità ai principi stabiliti dalla presente legge.
  5. I componenti dell'Autorità, se dipendenti pubblici, sono collocati fuori ruolo.
  6. Entro tre mesi dalla sua costituzione l'Autorità adotta un regolamento di organizzazione che disciplina, altresì, il trattamento giuridico ed economico del personale, costituito da un contingente non superiore a quarantacinque unità, proveniente da amministrazioni dello Stato in posizione di comando o di fuori ruolo, nonché la gestione delle spese, delle quali annualmente rende conto alla Corte dei conti.
  7. I componenti dell'Autorità durano in carica cinque anni e possono essere confermati una sola volta.
- Art. 4.

*(Competenze dell'Autorità)*

1. L'Autorità ha funzioni di studio, di impulso e di consulenza nei confronti delle amministrazioni dello Stato al fine di assicurare il perseguimento delle finalità concernenti lo sviluppo e la tutela della famiglia stabilite dalla presente legge.
2. L'Autorità:
  - a) elabora analisi e studi, anche in collaborazione con enti e con istituzioni culturali e di ricerca e con valutazione delle esperienze maturate all'estero e, in particolare, nell'ambito dei Paesi dell'Unione europea, sull'adeguatezza e sulla congruità della legislazione nazionale vigente nonché sulle misure attuate per fronteggiare le emergenze legate a situazioni di disagio familiare;
  - b) svolge funzioni di natura conoscitiva per accertare le modalità con le quali le amministrazioni statali hanno dato applicazione alle disposizioni di legge e regolamentari concernenti la condizione economica e sociale delle famiglie, attuando il monitoraggio delle attività connesse al rispetto delle disposizioni aventi riflessi sul benessere delle famiglie;
  - c) collabora con le amministrazioni dello Stato nell'elaborazione di strategie di contrasto del disagio giovanile nella scuola e nella società e per la tutela dei minori;
  - d) propone alle amministrazioni dello Stato e agli altri enti pubblici competenti l'adozione delle iniziative, di carattere normativo o amministrativo, che ritiene necessarie per la concreta realizzazione dei diritti della famiglia e del benessere familiare;
  - e) stipula intese, accordi e convenzioni con soggetti pubblici e privati diretti a promuovere lo sviluppo e la tutela della famiglia e dei suoi componenti più deboli, in particolare dei pazienti ricoverati presso presidi ospedalieri pubblici e privati o strutture per anziani o per diversamente abili;
  - f) promuove intese con regioni, enti locali, istituzioni scolastiche e associazioni del privato sociale dirette ad assicurare la permanenza nell'ambito familiare dei malati, degli anziani e degli invalidi ai

fini del miglioramento della qualità della vita;

g) rende pareri ai Ministri della salute e del lavoro e delle politiche sociali, rispettivamente: sulla determinazione dei livelli essenziali di assistenza e delle prestazioni in essi contenute sulle attività dei consultori familiari di cui alla legge 29 luglio 1975, n. 405, e sui livelli essenziali delle prestazioni sociali di cui all'articolo 22 della legge 8 novembre 2000, n. 328;

h) rende pareri al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti in sede di definizione della convenzione nazionale prevista dall'articolo 4, comma 1, della legge 9 dicembre 1998, n. 431;

i) rende pareri in sede di definizione dei parametri per la determinazione delle tariffe per l'energia elettrica e il gas da parte della competente Autorità;

l) è sentita in sede di definizione dei contratti di servizio nazionale e regionale stipulati con la concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo per i profili di sua competenza.

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

4. Nell'esercizio delle sue funzioni l'Autorità accede, mediante idonee forme di collegamento telematico preventivamente concordate con le istituzioni che li detengono, ai documenti e alle banche dati delle amministrazioni dello Stato.

Art. 5.

*(Prevenzione del disagio familiare)*

1. Al fine di contribuire a superare situazioni di disagio familiare, all'articolo 3 della legge 29 luglio 1975, n. 405, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Nell'esercizio della funzione di consulenza e di assistenza nelle materie di cui all'articolo 1, primo comma, lettera a), il consultorio si avvale della collaborazione di un esperto designato dalle associazioni che svolgono attività di mediazione familiare ai sensi dell'articolo 342-ter, secondo comma, del codice civile e, ove si renda necessario, delle istituzioni scolastiche presenti sul territorio indicate dalla Consulta nazionale delle associazioni familiari».

Art. 6.

*(Equità fiscale e tariffaria)*

1. Tenuto conto della spesa minima di mantenimento indicata dall'Istituto nazionale di statistica, i soggetti con coniuge, figli o altri familiari a carico deducono, per ciascuno di tali soggetti, una somma indicata con apposita norma da inserire annualmente nella legge di stabilità, la quale contestualmente ridefinisce l'importo delle detrazioni per carichi di famiglia previste dall'articolo 12 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni.

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

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

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

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

Art. 7.

*(Agevolazioni per l'accesso all'abitazione)*

1. Al fine di favorire le esigenze abitative delle famiglie, gli accordi previsti dall'articolo 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, sono definiti sentite le associazioni familiari presenti sul territorio, iscritte nell'albo di cui all'articolo 3, comma 3, della presente legge.
2. Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un apposito fondo, il cui importo è annualmente determinato dalla legge di stabilità, a garanzia dei mutui contratti dalle famiglie di nuova costituzione o numerose per l'acquisto della casa di abitazione. Con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sono determinate le modalità di accesso a tale garanzia.

Art. 8.

*(Conciliazione famiglia-lavoro)*

1. Al fine di conciliare la cura della famiglia con le attività lavorative, i contratti collettivi nazionali di lavoro prevedono norme dirette ad assicurare la flessibilità dell'orario di lavoro, forme di lavoro a tempo parziale o a distanza. Gli stessi contratti collettivi prevedono modalità di riammissione in servizio di coloro che hanno abbandonato il lavoro per assicurare la cura dei propri doveri familiari.
2. I contratti collettivi di cui al comma 1 prevedono altresì forme di ricongiungimento familiare dei coniugi.
3. Il coniuge convivente di un dipendente di un'amministrazione dello Stato che sia a sua volta impiegato di ruolo in un'amministrazione dello Stato ha diritto, all'atto dell'assunzione o del trasferimento, a essere impiegato, anche in soprannumero e per comando, presso la rispettiva amministrazione sita nella sede di servizio del coniuge o, in mancanza, nella sede più vicina.

Art. 9.

*(Sostegno del diritto-dovere all'istruzione)*

1. Per favorire il pluralismo degli indirizzi culturali, ad integrazione di quanto previsto dall'articolo 8 della legge 11 gennaio 1996, n. 23, l'Autorità può stipulare accordi con lo Stato e con gli enti territoriali finalizzati alla concessione in uso gratuito di immobili destinati ad enti e associazioni, anche privati, con finalità scolastiche senza scopo di lucro. Le convenzioni prevedono un vincolo di destinazione dell'immobile e l'esenzione, per l'ente proprietario, da ogni onere di manutenzione e di gestione.

Art. 10.

*(Diritto della famiglia all'immagine)*

1. I mezzi di comunicazione e pubblicitari sono tenuti al rispetto dell'immagine e della dignità della famiglia.
2. L'Autorità, a tutela dell'immagine e della dignità della famiglia nei mezzi di comunicazione e pubblicitari, richiama i responsabili di comportamenti lesivi ai quali ingiunge di desistere dai medesimi e informa il Giuri previsto dall'Istituto dell'autodisciplina pubblicitaria e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, la quale adotta i provvedimenti di competenza, ivi comprese le sanzioni previste dall'articolo 51 del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177.

Art. 11.

*(Copertura finanziaria)*

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, stimati in 500.000 euro per ciascun anno del triennio 2018-2021, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2021, nell'ambito del fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

