

Art.16

**DIRITTO DELLA FAMIGLIA AD UNA TUTELA SOCIALE
GIURIDICA ED ECONOMICA**

Questione A

Provvedimenti di ordine giuridico della famiglia

Misure relative alla protezione giuridica della famiglia.

La crisi del rapporto coniugale, prima della legge 19 maggio 1975 n.151 di riforma del diritto di famiglia, non aveva altro rimedio che la separazione personale, vale a dire il venir meno della convivenza dei coniugi.

Tale legge distingue le due specie di separazione, giudiziale e consensuale.

Prima della riforma la separazione giudiziale, che ha natura contenziosa, non poteva essere chiesta dal coniuge colpevole nei confronti del coniuge innocente e le cause erano tassativamente indicate dalla legge.

L'art.33 della legge n.151, che modifica l'art.151 c.c., dispone che la separazione giudiziale può essere chiesta "quando si verificano, anche indipendentemente dalla volontà di uno o entrambi i coniugi, fatti tali da rendere intollerabile la prosecuzione della convivenza o da recare grave pregiudizio all'educazione della prole". Non si parla più di separazione per colpa, la quale può essere chiesta da entrambi i coniugi, anche da quello al cui comportamento sia addebitabile l'intollerabilità della convivenza. Il giudice, pronunciando la separazione, dichiara, ove ne ricorrano le circostanze e ne sia richiesto, a quale dei coniugi sia addebitabile la separazione, in considerazione del suo comportamento contrario ai doveri che derivano dal matrimonio. I coniugi possono di comune accordo far cessare gli effetti della sentenza di separazione, senza che sia necessario l'intervento del giudice, con una espressa dichiarazione o con un comportamento non equivoco che sia incompatibile con lo stato di separazione.

Il giudice che pronuncia la separazione dichiara a quale dei coniugi i figli sono affidati e adotta ogni altro provvedimento relativo alla prole, con esclusivo riferimento all'interesse morale e materiale di essa. Il giudice in particolare stabilisce la misura e il modo con cui l'altro coniuge deve contribuire al mantenimento, all'istruzione e all'educazione dei figli, nonché le modalità di esercizio dei suoi diritti nei rapporti con essi.

La separazione, ai sensi dell'art.158 del c.c., per il solo consenso dei coniugi, non ha effetto senza l'omologazione del giudice.

Per l'art.29 della Costituzione il matrimonio "è ordinato sulla eguaglianza morale e giuridica dei coniugi".

La riforma del 1975 sopracitata ha travolto tutte quelle disposizioni che ponevano una discriminazione tra la posizione del marito e quella della moglie, non soltanto sul piano di fatto, ma anche sul piano del diritto - basti pensare all'esercizio della patria potestà sui figli, attribuita in via esclusiva al padre : ha infatti affermato, come primo criterio dei rapporti coniugali che

“con il matrimonio il marito e la moglie acquistano gli stessi diritti e assumono i medesimi doveri”.

Costituisce eccezione alla rigida regola dell'eguaglianza tra i coniugi - eccezione giustificata dalla norma costituzionale (art.29), che legittima “limiti” al principio della parità se necessari per garantire “l'unità familiare” - la norma che, in giusto ossequio ad una antica tradizione e per salvaguardare l'identificazione unitaria della famiglia, prevede l'aggiunta del cognome maritale a quello della moglie (art.143-bis), così come i figli assumono il cognome paterno.

Regime patrimoniale della famiglia

La materia sulla quale la riforma del diritto di famiglia ha inciso in modo profondo è certamente quella dei rapporti patrimoniale tra i coniugi.

La riforma, infatti, ha inteso equiparare completamente sul piano dei rapporti patrimoniali, la posizione dei coniugi, ma ha ritenuto anche necessario introdurre un diverso regime legale di tali rapporti (applicabile, cioè, in mancanza di un'apposita convenzione matrimoniale). Ciò in quanto il regime di separazione - che lascia a ciascuno il suo - non tiene conto del fatto che, di regola, è il marito ad avere più facili e maggiori prospettive di reddito.

La nuova disciplina ha trovato applicazione automatica soltanto per le coppie sposatesi dopo l'entrata in vigore della legge di riforma (20 settembre 1975): per queste l'esclusione del regime di comunione, per adottare quello di separazione dei beni, non può essere frutto di una dichiarazione unilaterale di uno dei due coniugi, ma deve essere convenuta mediante un accordo stipulato per atto pubblico o risultante dall'atto di celebrazione del matrimonio.

Mediante atto pubblico i coniugi possono anche accordarsi per la costituzione del fondo patrimoniale o per dar luogo ad una comunione convenzionale.

Misure di ordine economico adottate in favore della famiglia.

Il Decreto del Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e del Ministro per la Solidarietà Sociale, del 13 maggio 1998 ha stabilito le misure degli aumenti dell'assegno per il nucleo familiare. Gli aumenti, per i quali la legge ha fissato uno apposito stanziamento a carico dello Stato, riguardano i nuclei con i figli, in particolare quelli monoparentali, quelli che comprendono familiari inabili e quelli con più di sette componenti.

I trattamenti di famiglia hanno comportato nel 1998 l'erogazione di 7.700,5 miliardi con un incremento dello 0,6% rispetto al 1997.

Per l'effetto congiunto di quanto disposto nelle leggi finanziarie relative agli ultimi due anni, sono state approvate le leggi che prevedono interventi nei seguenti settori:

- prevenzione della cecità ed integrazione sociale e lavorativa dei ciechi;
- promozione dei diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza;
- istituzione dell' "Osservatorio Nazionale per l'infanzia";
- disciplina dell'immigrazione;
- rifinanziamento del Fondo per il volontariato;
- sperimentazione del reddito minimo di inserimento, che permetterà di avviare in maniera coordinata, in una serie di città campane, politiche di contrasto della povertà e dell'emarginazione sociale.

Oltre le leggi fin qui descritte, negli interventi sociali rientrano provvedimenti promossi dal Ministero della Solidarietà Sociale, che riguardano in particolare:

- il rifinanziamento della legge 104/92 sull'handicap;
- le norme riguardanti agevolazione per l'acquisto e l'affitto dell'abitazione da parte di giovani coppie e famiglie monoparentali;
- le disposizioni riguardanti l'adozione internazionale.

A questi interventi si devono aggiungere quelli a favore della famiglia:

- aumenti degli assegni del nucleo familiare, finalizzati nell'ambito delle famiglie con i figli minori,
- aumento delle detrazioni per i figli a carico;
- assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori (legge 23.12.1998 n.448 "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo");
- assegno di maternità (L. 448/98).

La legge 18.6.1998 n.237 disciplina il "reddito minimo di inserimento" e per ottenerlo possono presentare domanda:

- i soggetti che non hanno lavoro e sono disponibili a frequentare dei corsi di formazione professionale.
- I soggetti che hanno dei bambini con meno di tre anni o hanno degli handicap in famiglia.
- Tutti quelli che sono impegnati in programmi terapeutici incompatibili con il lavoro.

-- Il Ministero del Lavoro ha elaborato un decreto ministeriale D.M. 27.5.1998 per disciplinare la concessione di un sussidio familiare secondo la costituzione del "nucleo" familiare e il reddito annuale; un sussidio familiare è dato per il sostegno alla maternità come "aiuto alla nascita" e nel caso di aborto spontaneo un sussidio per sostenere le spese necessarie per le cure alla madre.

Per il 1998 il valore mensile dell'assegno sociale, che dal 1° gennaio 1996, per effetto della legge 335/95 di riforma del sistema pensionistico, sostituisce la pensione sociale, risulta pari a £. 507.200, sempre per 13 mensilità, corrispondente ad un importo massimo annuale di lire 6.593.600. La pensione sociale continua invece ad essere corrisposta a coloro che già ne usufruivano prima del 1° gennaio 1996.

A seguito di interpretazioni ministeriali, nel corso del 1999 sono state date disposizioni applicative relative a :

- riconoscimento del diritto all'assegno nucleo familiare sull'indennità di maternità alle lavoratrici, già beneficiarie del sussidio per lavori socialmente utili, che facciano valere una qualunque copertura assicurativa o che, sprovviste di tale copertura, siano state impiegate per almeno una settimana nei suddetti lavori.

Si segnala inoltre, che è in corso di emanazione il decreto ministeriale di attuazione dell'art.65 della legge 448/98 che prevede l'erogazione di un assegno al nucleo familiare pari a £. 200.000 mensili per tredici mensilità, in favore dei nuclei di cittadini italiani residenti, con almeno tre figli minori, in possesso di determinati requisiti reddituali. La prestazione, che è totalmente assistenziale, è posta a carico dello Stato ed è concessa dai Comuni, anche se è materialmente erogata dall'INPS sulla base dei dati forniti dai Comuni stessi.

Nel 1999 i trattamenti di famiglia hanno comportato l'erogazione di 8.009,8 miliardi con un decremento del 3,5% rispetto al 1998 (8.297,0 miliardi).

La legge 448/98 prevede l'estensione della tutela della maternità in favore delle cittadine italiane residenti che non beneficino dell'indennità di maternità. Di conseguenza, con riferimento ai figli nati successivamente al 1 luglio 1999 è concesso un assegno di maternità almeno pari a 200.000 mensili, nel limite massimo di cinque mesi. Per i parti successivi al 1° luglio 2000, l'assegno è elevato ad almeno 300.000 lire.

La legge n. 144/99 modifica l'art.66 della legge 448/98 stabilendo che l'assegno di maternità in favore delle cittadine italiane residenti con determinate situazioni economiche venga erogato dall'INPS.

Dal 1° luglio 2000, alle donne residenti, cittadine italiane o comunitarie, ovvero in possesso di carta di soggiorno, è concesso un assegno di 3 milioni, oppure una quota differenziale rispetto alla prestazione, nei seguenti casi:

- la donna lavora e può far valere 3 mesi di contributi nel periodo che va dai 18 ai 9 mesi prima del parto o dell'ingresso del minore;
- la donna è priva di attività ma può far valere 3 mesi di contributi nel periodo che intercorre tra la perdita del lavoro e la data del parto o dell'ingresso del minore;
- in caso di recesso durante il periodo di gestazione, sempre che possa far valere 3 mesi di contribuzione.

A decorrere dal 1 luglio 2000, l'assegno di cui all'art.66 della legge 448/98, è concesso anche in caso di adozione o di affidamento preadottivo ed è esteso anche alle donne residenti cittadine comunitarie o in possesso di carta di soggiorno.

Questione C

Disposizioni in materia di giardini d'infanzia

La legge 28 agosto 1997 n.285 recante "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", è stato il primo grande obiettivo nell'applicazione del Piano d'Azione del Governo. E' una legge che in quanto tale rappresenta il primo grande strumento di cambiamento nel sistema delle politiche sociali italiane. Con la legge n.285/97 i Comuni italiani hanno finalmente le risorse e gli strumenti per attivare servizi per l'infanzia e l'adolescenza.. La legge infatti mira a sviluppare una politica sociale concepita come investimento per lo sviluppo delle nuove generazioni attraverso una serie di interventi che consentirà ai Comuni di favorire concretamente sul proprio territorio l'esercizio dei diritti di cittadinanza per bambini ed adolescenti. In questo modo potrà contribuire alla ripresa della sperimentazione e del consolidamento di servizi all'infanzia di grande importanza per lo sviluppo di migliori condizioni di vita. Per questo essa punta alla realizzazione di attività rivolte sia ai casi di disagio (assistenza economica e domiciliare, affido familiare, accoglienza in strutture di tipo familiare per disagiate) sia al consolidamento di un parterre di opportunità di sviluppo per tutti (sviluppo di nidi innovativi anche autogestiti da famiglie, diffusione della conoscenza dei diritti, infrastrutture dedicate ai bambini e agli adolescenti).

-- L'art.1 della citata legge prevede l'istituzione - presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza, privilegiando l'ambiente ad esse più confacente ovvero la famiglia naturale, adottiva o affidataria. Tale Fondo è ripartito tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

-- L'art.5 della legge suindicata, stabilisce l'ammissibilità l finanziamento del Fondo anche di quei progetti che perseguono la finalità dell'innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia. Tale fine può essere perseguito, in particolare, attraverso:

- a) servizi con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione sociale per bambini da zero a tre anni, che prevedano la presenza di genitori, familiari o adulti che quotidianamente si occupano della loro cura, organizzati secondo criteri di flessibilità;

- b) servizi con caratteristiche educative e ludiche per l'assistenza a bambini da diciotto mesi a tre anni per un tempo giornaliero non superiore alle cinque ore, privi di servizi di mensa e di riposo pomeridiano.

La realizzazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche – previsti dall'art 3 della legge - può essere perseguita attraverso il sostegno e lo sviluppo di servizi volti a promuovere e a valorizzare la partecipazione dei minori a livello propositivo, decisionale e gestionale in esperienze aggregative, nonché occasioni di riflessione sui temi rilevanti per la convivenza civile e lo sviluppo delle capacità di socializzazione e di inserimento nella scuola, nella vita aggregativa e familiare.

I servizi di cui sopra sono realizzati attraverso operatori educativi con specifica competenza professionale e possono essere previsti anche nell'ambito dell'attuazione del regolamento recante la disciplina delle iniziative complementari e delle attività integrative nelle istituzioni scolastiche.

Legislazione.

La legge 59/97 che dà autonomia, funzioni e doveri alle Regioni e alle Province.

- La legge 309/90 e la Direttiva 600/96 che prevedono la realizzazione da parte delle scuole di attività educative e didattiche finalizzate all'educazione, alla sanità e alla prevenzione dei tossicodipendenti.
 - La legge 216/91 che propone interventi in favore dei minori a rischio d'implicazioni in attività criminose;
 - la legge 285/97 per la promozione dei diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza (promozione dei programmi contro la povertà e l'esclusione sociale, utilizzazione del minimo garantito);
 - il Piano d'Azione bambini adolescenti;
 - la legge 40/98 sulla disciplina dell'immigrazione;
 - la direttiva 133/96 del Ministero della Pubblica Istruzione (apertura delle scuole alla cultura del lavoro, considerando il lavoro come una parte dell'esperienza formativa; collaborazione dei genitori e formazione degli stessi; mettere a disposizione dei giovani che hanno abbandonato la scuola un "bonus" che facilita il rientro in classe anche attraverso degli anni).
- La disciplina contro la violenza sessuale (L.15.2.1996 n.66) si caratterizza per la nuova configurazione della particolarità del crimine, per le misure di protezione della conservazione della privacy di ognuno, e per certe disposizioni a carattere processuale che proteggono i minori.
- La ratifica, con legge 27.5.1991 n.176, della Convenzione ONU sui diritti dei bambini approvata a New York il 20.11.98 e inoltre la ratifica della Convenzione OIL n.138 sull'età di ammissione al lavoro nonché la

recente Convenzione sulla "eliminazione e interdizione delle peggiori forme di lavoro dei bambini", adottata nella Conferenza di giugno 1999, comprendono le misure che tutelano i minori da tutte le forme di sfruttamento che possano comprometterne il benessere sotto tutti gli aspetti.

Questione D

Violenza familiare

Il fenomeno della violenza familiare, per lungo tempo occultato o considerato di importanza minore, sta oggi emergendo in tutta la sua gravità.

Su proposta del Ministro per le Pari Opportunità è stata approvata la legge 4 aprile 2001 n.154 recante "Misure contro la violenza nelle relazioni familiari", che introduce anche in Italia le misure già esistenti negli ordinamenti degli altri Paesi per garantire l'**allontanamento dalla casa familiare dell'autore delle violenze**. Finora, infatti, l'unica possibilità che la donna aveva per sottrarsi alla violenza del coniuge o convivente era abbandonare la propria casa, subendo così un'ulteriore violenza. Con la legge suindicata, la donna vittima di violenza potrà scegliere se presentare denuncia penale, chiedendo dunque il carcere per il partner violento, oppure limitarsi all'azione civile, ottenendo l'allontanamento del marito o del convivente sia dalla casa che dai luoghi di abituale frequenza, ed eventualmente il pagamento di un assegno.

Sulla violenza domestica il Ministero dell'Interno ha organizzato corsi di formazione specifica per le forze dell'ordine. Un ruolo importante a sostegno delle vittime della violenza all'interno della famiglia è stato esercitato dai numerosi centri antiviolenza sorti in diverse città italiane. Spesso dotati di rifugi segreti o di case di accoglienza, forniscono sostegno psicologico e assistenziale legale.

Questione F

- Misure adottate in materia di alloggi

Il settore dell'Edilizia Residenziale Pubblica, E.R.P., è stato caratterizzato dall'avvio di programmi di recupero urbano denominati "contratti di quartiere", fortemente innovativi per le finalità che si propongono di conseguire mediante la partecipazione di fondi pubblici ed il coinvolgimento di interessi privati.

L'istituto giuridico dell'accordo di programma previsto dalle leggi n.142/90 e n.241/90, per lo snellimento delle procedure, ha trovato in questi programmi una rilevante affermazione per la partecipazione alla iniziativa dei vari soggetti coinvolti, con il tentativo di dare adeguata risposta non solo ad una sperimentazione di ordine tecnico, ma anche di avviare a soluzione problemi di carattere socio economico che consentano di migliorare l'habitat di un quartiere e/o di una zona fortemente degradata.

Il concorso pubblico espletato per l'assegnazione delle risorse ha determinato la formazione di una graduatoria dei comuni partecipanti, la quale consentirà nell'anno 1999 il completo finanziamento dell'operazione.

La dotazione iniziale destinata a detti programmi di £.300 miliardi è stata elevata di altri 100 miliardi della legge n.447/97, art.1 e successivamente di altri 300 miliardi della legge n.448/98, art.61.

Altro programma che l'amministrazione centrale ha cercato nell'anno 1998 di condurre a soluzione è stato quello finanziato dall'art.18 della legge n.203/91. Trattasi anche in questo caso di programmi integrati di notevole interesse nei quali la partecipazione dell'amministrazione statale è da considerare un forte incentivo per la soluzione dei problemi più vasti e per la partecipazione di fondi privati che incidono pure nel settore dell'occupazione.

Altro programma che l'amministrazione centrale ha cercato nell'anno in corso di condurre a soluzione è stato quello finanziato dall'art.18 della legge n.203/91. Trattasi anche in questo caso di programmi integrati di notevole interesse nei quali la partecipazione di fondi privati che incidono pure nel settore dell'occupazione.

Il Decreto Legislativo n.112/98 ha previsto il trasferimento alle Regioni ed agli Enti locali di ulteriori funzioni nel settore dell'edilizia residenziale.

-- La situazione abitativa rappresenta, pertanto, in Italia un importante aspetto delle politiche familiari. In effetti, con l'obiettivo di aiutare il processo di autonomia dei giovani e di offrire ulteriori opportunità di costituzione di nuove famiglie, è stata approvata, da un ramo del Parlamento, la proposta di legge Atto Senato n.3142, approvato dalla IV Commissione permanente della Camera dei deputati l'11 marzo 1998, recante "Disposizione per facilitare la locazione o l'acquisto dell'abitazione da parte delle giovani coppie e delle famiglie monoparentali", che prevede:

- la concessione di mutui della Cassa Depositi e Prestiti di importo non superiore a 105 milioni con contributo statale nella misura dell'1,5% sugli interessi.
- I mutui vengono intermediati attraverso aziende di credito, alle quali andrà riconosciuta una adeguata commissione bancaria.
- i soggetti beneficiari sono:
 - a) coloro che contraggono matrimonio entro 6 mesi dalla data di presentazione della domanda;
 - b) nuclei monoparentali con figli;
 - c) coloro che, già coniugati alla data di entrata in vigore della presente legge, sono in attesa di un figlio;
 - d) le famiglie di fatto con almeno un figlio.

■ i requisiti soggettivi dei soggetti beneficiari sono:

- 1) età del monogenitore o di almeno un componente la coppia non superiore ai 38 anni;
- 2) reddito familiare complessivo annuo ai fini dell'IRPEF compreso fra 36 e 60 milioni di lire;
- 3) non essere proprietari di altro immobile sull'intero territorio nazionale e di non usufruire di altre agevolazioni pubbliche per l'acquisto dell'abitazione.

Questione G

Pianificazione familiare.

-La legge 8 marzo 2000 n. 53 recante "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città " ha inteso dare attuazione ad una progettualità nella quale occuparsi di famiglie equivalga a tematizzare il significato della coesione sociale, a sostanziare i diritti dei bambini, dei giovani, delle donne, degli anziani e dei disabili in una logica in cui i diritti e i percorsi di autonomia individuale si possano saldare in un nesso solidale che è a fondamento della vita quotidiana.

Il Governo ha posto la famiglia al centro di politiche pubbliche, da quelle del lavoro, a quelle della casa, dei servizi, proprio perché produce funzioni di grande valore sociale, apporta alla società fondamentali "beni collettivi" a cominciare dalle nuove generazioni e dalla loro educazione, di cui la comunità tutta si deve preoccupare.

-- Il Governo è impegnato a promuovere una politica attiva a sostegno delle famiglie in due direzioni: aiutare donne e uomini nella cura e nella crescita dei figli e sostenere la funzione educativa dei genitori. Tale politica ha come fine la riduzione degli aborti e la predisposizione di quei servizi diretti alla pianificazione della famiglia.

Al fine di conferire organicità e sistematicità alle norme in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, è stato emanato il Decreto Legislativo n. 151 del 26.3.2001 recante il Testo Unico delle disposizioni legislative nelle materie sopra indicate.