

(omissis)

3. LE TRASFORMAZIONI DELLE DINAMICHE FAMILIARI, LE CRITICITÀ CONSEQUENTI E I POSSIBILI INTERVENTI

Dal quadro complessivamente tracciato dagli interventi e dai contributi resi nel corso delle audizioni svolte presso la commissione (dal settembre 2006 al marzo 2007), emerge in primo luogo come le famiglie, nel corso degli ultimi decenni, siano state investite da una dinamica di profonda trasformazione, effetto, a sua volta, di un complesso di fattori di natura culturale, demografica, sociale ed economica, che ne hanno modificato in modo incisivo la struttura e la fisionomia. Queste trasformazioni hanno poi contribuito a determinare alcune specifiche problematiche delle realtà familiari odierne del nostro Paese, evidenziando anche alcune criticità, sia dal punto di vista delle condizioni sociali che da quello del sistema legislativo e amministrativo applicabile.

3.1. Il processo di trasformazione delle famiglie.

3.1.1. Le trasformazioni demografiche.

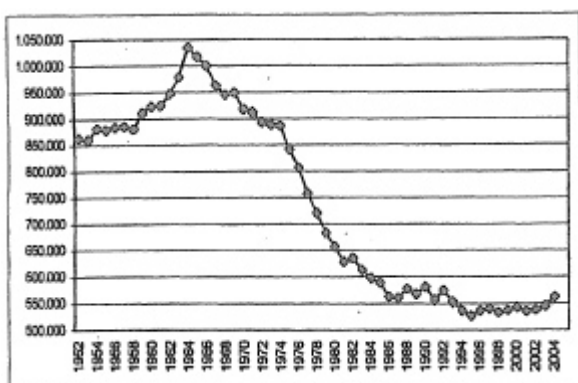
Nell'analisi del processo di trasformazione che ha investito in modo significativo i nuclei familiari, occorre partire dalla considerazione dei mutamenti demografici e sociali che hanno comportato una dilatazione ed un cambiamento delle fasi del ciclo di vita: si assiste, infatti, ad una riduzione della dimensione media delle famiglie alla quale si accompagna, tuttavia, un aumento della percentuale di persone che transitano nelle fasce di età più avanzate, effetto a sua volta del generale miglioramento delle condizioni di salute negli adulti. Da un lato, si assiste quindi ad un processo di semplificazione delle strutture familiari con una riduzione del peso delle famiglie con 5 componenti e più dall'8,4 per cento al 6,5 per cento tra il 1994-1995 e il 2004-2005, e delle coppie con figli, mentre aumentano le persone sole e le coppie senza figli. Dall'altro lato, il miglioramento dei livelli di sopravvivenza fa sì che le persone che vivono in coppia condividano una parte sempre più lunga della vita: negli ultimi dieci anni, infatti, gli anziani tra i 74 e gli 85 anni che vivono ancora in coppia sono passati dal 45,5 al 50,2 per cento. La famiglia italiana è quindi soggetta a fenomeni di contrazione e di invecchiamento (infatti il tasso di invecchiamento nel nostro Paese è il più rapido in Europa e nel mondo con diversificazioni tra le varie zone): si è determinato, infatti, un grande squilibrio tra le generazioni poiché nascono pochi bambini e c'è un invecchiamento della popolazione molto più dilatato rispetto agli altri paesi. Il tasso di invecchiamento nel nostro Paese cresce in maniera rapidissima, con un aumento consistente dei «grandi vecchi» di oltre 80-85 anni con problemi di non autosufficienza. Peraltro l'invecchiamento complessivo della popolazione ha anche determinato una maggiore e più articolata domanda di servizi assistenziali da parte delle persone e delle famiglie.

Con tali caratteristiche quindi la famiglia fa sempre più fatica ad operare compiutamente come mediatore di solidarietà tra generazioni. Anche se in Italia, negli ultimi tre anni, la natalità è leggermente aumentata (da 1,22 a 1,31 figli per donna), questo aumento è dovuto essenzialmente alla circostanza che il tasso di fecondità delle donne immigrate è molto più elevato di quello delle donne italiane: 2,6 figli contro 1,3 delle donne italiane. Più in particolare, le nascite da genitori

stranieri sono aumentate dal 6 per cento nel 1995 al 12 per cento nel 2004. Questi dati dimostrano che per la popolazione autoctona avere figli è ancora un grosso problema. La scelta di fare figli e le condizioni di sostegno a tale scelta si pongono quindi come uno dei fattori cruciali nell'affrontare il problema della condizione familiare in Italia.

Tale assunto è avvalorato dalla circostanza che ai dati oggettivi sopra descritti si contrappongono dati soggettivi di segno opposto. Le coppie italiane, infatti, hanno normalmente un figlio in meno di quello che desidererebbero, per un complesso di fattori tra i quali gioca un ruolo non secondario l'insufficienza dei sostegni, sia dal punto di vista dei costi, che da quello della difficile conciliazione tra lavoro e famiglia, sia infine per i limiti di un sistema fiscale sfavorevole per le famiglie con figli (questi aspetti saranno più diffusamente trattati nel paragrafo successivo).

Nati vivi della popolazione residente in Italia. Anni 1952.2004.



Fonte - Rilevazione dei movimenti e calcolo della popolazione residente.

3.1.2. I modelli familiari.

Vi è poi da considerare anche il profondo cambiamento dei «modelli familiari» connesso all'ingresso massiccio delle donne nel mercato del lavoro, che ha anche comportato la nascita di nuovi modelli di relazioni familiari, meno gerarchici del passato, e di nuovi bisogni non ancora del tutto soddisfatti.

Non solo in Italia, ma in tutti i paesi occidentali negli ultimi 10-15 anni si è assistito ad un progressivo dilazionamento dell'età del matrimonio in parte dovuto all'aumento dell'istruzione, in particolare femminile. Si tende infatti ad aspettare che uomo e donna portino a termine la propria istruzione e che si sistemino nel mercato del lavoro. Tuttavia la differenza dell'Italia (insieme ad alcuni paesi mediterranei) rispetto ad altri paesi europei è che il dilazionamento del matrimonio rappresenta anche un dilazionamento dell'uscita dalla famiglia d'origine e della costruzione di una nuova, con una tendenza a procrastinare nel tempo il momento della procreazione. Infatti, anche se in Italia la percentuale delle nascite fuori dal matrimonio è aumentata del 70 per cento nel periodo 1995-2004 (dall'8,1 al 13,7), in altri paesi europei quasi tutti i primi figli nascono nell'ambito della convivenza, non quindi tra soggetti sposati.

Questo cambiamento di tipo «culturale» è in parte all'origine, in Italia, dell'aumento consistente della percentuale di «adulti», tra i 25 e 34 anni, che continuano a vivere all'interno del nucleo familiare di provenienza. Infatti i giovani celibi e nubili compresi in questa fascia di età che vivono ancora nella famiglia di origine passano dal 35,5 al 43,3 per cento dal 1995 al 2005, superando ormai la quota dei loro coetanei che vivono in coppia con i figli (che diminuiscono dal 40 al 29,4 per cento). Questo fenomeno, tuttavia, può essere parzialmente spiegato anche in forza della sempre

maggiore difficoltà di ingresso nel mondo del lavoro, della sua più diffusa precarietà, con la conseguente dilatazione dei tempi necessari al conseguimento di una posizione lavorativa stabile (soprattutto nel mezzogiorno) e con i problemi legati alla disponibilità di un'abitazione autonoma (legati alla rigidità dell'offerta abitativa, alla scarsità ed alla costosità degli alloggi). D'altra parte, il conseguente spostamento in avanti dell'età in cui si ha il primo figlio determina una fecondità ridotta poiché può dar luogo a maggiori difficoltà ad avere figli per problemi di salute o per cause biologiche che, peraltro, possono essere scoperte tardi e risultare eventualmente più difficili da affrontare. Secondo i dati forniti dall'Istat, nel 2004 l'età media delle madri residenti in Italia alla nascita dei figli è stata di 30,8 anni, un anno in più delle madri del 1995. In Europa il primo figlio nasce mediamente tra 26 anni e mezzo e trent'anni.

La famiglia italiana, pertanto, si «contrae» nelle sue dimensioni e diviene più «lunga» e più magra: sarà più frequente per le nuove generazioni avere intorno nonni e bisnonni piuttosto che fratelli e cugini; acquisisce in conseguenza maggiore importanza la valorizzazione dei luoghi di socialità. La questione del «declino demografico» non interessa soltanto l'Italia, ma tutti i Paesi europei nei quali l'adozione di specifiche politiche familiari sta diventando una priorità. Inoltre, pur essendo ancora nettamente prevalente il modello tradizionale di coppia coniugata con figli, accanto ad esso si pongono e sono in continua crescita altri modelli familiari, formati da persone sole o da coppie senza figli. Peraltro, l'aumento dell'instabilità coniugale (pur essendo percentualmente più contenuto rispetto a quello della media dei paesi sviluppati) ha, da un lato incrementato il numero delle famiglie con un solo genitore, dall'altro favorito la costituzione di famiglie cosiddette «ricostituite» nelle quali uno o entrambi i partner provengono da un matrimonio precedente, che coinvolgono parentele particolarmente complesse quando sono presenti figli del matrimonio precedente. In linea più generale, poi, le nuove forme familiari, comprendenti i single non vedovi, le coppie non coniugate o ricostituite e i genitori soli, ammonterebbero a circa 5 milioni e duecentomila nel 2005 (23 per cento) rispetto ai 3 milioni e cinquecentomila nel 1995 (16,8 per cento). Si registra, inoltre, una tendenza alla crescita dei single (25,9 per cento) e delle coppie senza figli (19,8 per cento), che si accompagna alla diminuzione delle coppie con figli (39,5 per cento) e delle famiglie estese o multiple (5,1 per cento).

L'assottigliamento dei nuclei familiari trova conferma nelle recenti rilevazioni dell'Istat, secondo le quali il 26,8 per cento delle famiglie è costituito da due componenti, il 21,8 per cento da 3, il 19 per cento da 4, il 5,2 per cento da 5 e solo l'1,3 per cento da 6 o più. Le stesse rilevazioni indicano che le coppie con figli sono 9 milioni e cinquecentomila circa, mentre le coppie senza figli si aggirano intorno ai 5 milioni. Un dato rilevante concerne, poi, i nuclei monogenitoriali che ammonterebbero a circa 2 milioni, di cui l'83,6 per cento è costituito da donne.

Le problematiche ed i fenomeni sopraccitati sono del resto variamente interconnessi tra di loro. Cresce la propensione delle donne a collocarsi sul mercato del lavoro, pur sapendo di andare incontro a difficoltà aggiuntive a causa del matrimonio e della nascita dei figli. Ma chi, tra esse, non è sufficientemente forte su tale mercato rischia di uscirne poiché le leggi di protezione esistenti (sulla maternità e sulla paternità) sono essenzialmente destinate ai lavoratori «regolari». Pertanto, le donne in età feconda quando devono decidere se avere o no un figlio si trovano spesso in situazioni non protette, sia sul piano del reddito che in quello della sicurezza del posto di lavoro.

3.1.3. Rapporto famiglia-lavoro.

In generale, poi, per quanto attiene alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, va rilevato che se in tutti i paesi occidentali le donne con figli, specie se minori, hanno tassi di attività più bassi (talvolta di molto) delle donne senza figli, una più marcata differenziazione dei tassi di attività citati è rilevabile tra l'Italia e i paesi mediterranei in generale e gli altri paesi.

Peraltro, le differenze nei tassi di partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne con responsabilità familiari sono forti anche a livello intranazionale e tra donne con diversi titoli di studio, poiché l'effetto negativo della presenza di responsabilità familiari è più alto per le donne a bassa qualificazione e che vivono nel mezzogiorno rispetto a quelle con titolo di studio medio-alto e che vivono nel centro-nord: queste ultime, infatti, sono più in grado delle altre di rimanere nel mercato del lavoro lungo il ciclo di vita familiare poiché hanno più risorse per acquistare servizi di cura e sono oggetto di un investimento più elevato da parte dei datori di lavoro. Peraltro anche le rilevazioni statistiche dimostrano queste evidenze: da una campionatura dell'Istat risulta che circa 564.000 donne cercherebbero lavoro se avessero un adeguato supporto da parte dei servizi sociali.

In linea generale poi, la circostanza che entrambi i genitori siano impegnati fuori casa con le rispettive attività lavorative, ha anche comportato che, nella dinamica concreta della vita familiare, si è fortemente ridotto il quantitativo di tempo a disposizione da trascorrere con gli altri componenti del nucleo familiare, soprattutto nelle grandi città, anche a causa dei tempi di percorrenza del tragitto casa-lavoro. Le famiglie hanno quindi difficoltà ad avere relazioni con altre figure di parenti e con i figli e le difficoltà di relazione sono maggiori per le madri sole e per gli anziani, celibi o nubili. Peraltro questi cambiamenti hanno comportato che la famiglia, soprattutto quando ha bisogno di assistenza, vale a dire quando ha al suo interno bambini piccoli da 0 a 3 anni o persone anziane o non autosufficienti, dato anche lo sviluppo insufficiente di strutture pubbliche di supporto (quali ad esempio gli asili nido), ha dovuto spesso provvedere in modo autonomo, divenendo datore di lavoro domestico e sobbarcandosi l'onere notevole delle retribuzioni - e degli ulteriori emolumenti - da corrispondere al collaboratore.

Si tratta di una realtà in costante aumento, anche perché ai dati ufficiali devono aggiungersi quelli del settore sommerso (secondo i dati diffusi dall'INPS nel 2004 sarebbero 500 mila i rapporti di lavoro regolari di collaborazione in Italia). Tale evoluzione ha determinato l'inserimento nel contesto familiare di nuove figure, quali la lavoratrice domestica, la badante, l'assistente familiare, la baby-sitter, figure con le quali le famiglie tendono ad instaurare un rapporto di tipo fortemente fiduciario.

Resta comunque il fatto che molte donne in Italia, alla nascita del primo figlio, sono costrette a lasciare il lavoro o a passare ad un'attività meno redditizia, poiché non sempre il nucleo familiare è in condizioni economiche tali da potersi permettere un aiuto esterno. Da dati Istat risulta infatti che una donna su cinque lascia il lavoro alla nascita di un figlio. Inoltre, anche se vi è stato un aumento notevole degli asili nido dal 1988 al 2005 (da 140 a 221 mila), la quota dei bambini che frequentano un nido è ancora al di sotto del 20 per cento. Di questi, oltre la metà frequenta un nido privato, perché non c'è posto nei nidi pubblici.

3.1.4. Le dinamiche familiari.

La dinamica familiare italiana è tuttavia caratterizzata da tendenze contrapposte: infatti, a questi fenomeni di scomposizione della compagine familiare dovuta a un ritardo nel matrimonio ed ad una diminuzione del numero dei figli e dei componenti, si accompagnano tuttavia anche tendenze di carattere ricompositivo; si assiste infatti ad una essenziale solidità del nucleo familiare in Italia e, da un certo punto di vista, l'articolazione sempre più ampia delle tipologie familiari è uno dei fattori di forza che in molte situazioni permette alla famiglia di adattarsi alle sfide che le si presentano; Infatti, pur avendo perso molte delle funzioni delle quali era titolare nel passato (salute dei propri membri, istruzione ed educazione dei figli), la famiglia ha conservato fortemente la dimensione della relazione sociale, della coesione, del supporto, dell'aiuto reciproco. Anche lo sfumarsi, all'interno del nucleo familiare, della distinzione netta che c'era nel passato tra ruolo maschile e

femminile supporta ulteriormente la tendenza di forza delle relazioni intrafamiliari come sostegno a tutti i membri della famiglia.

3.1.5. Il benessere socio-economico.

Infine, un esame compiuto delle problematiche riguardanti le famiglie italiane, non può prescindere da un'analisi degli aspetti economici caratterizzanti la vita familiare e, più in generale, del benessere socio-economico delle famiglie.

Se in linea generale il reddito a disposizione delle famiglie negli anni più recenti ha continuato a crescere, sussistono all'interno di questo dato complessivo, differenze e tendenze di divaricazione che pongono l'Italia, da questo punto di vista, su livelli molto elevati di iniquità e differenziazione del benessere. Va in primo luogo ricordato che l'Italia è uno dei Paesi caratterizzato dalla più alta sperequazione dei redditi. Il Mezzogiorno mostra, al suo interno, la più alta sperequazione nel senso che la circostanza che richiede attenzione non è soltanto la differenza del valore medio dei redditi delle famiglie del Mezzogiorno rispetto a quello delle famiglie del nord, ma anche la maggiore sperequazione esistente all'interno delle aree meridionali rispetto a quella rilevabile all'interno di quelle settentrionali. Vi sono inoltre grandi fasce di povertà soprattutto nelle famiglie con un solo o nessun percettore di reddito concentrate soprattutto, ancora una volta, nel Mezzogiorno. Guardando alla situazione complessiva del paese, sostanzialmente si è andata allargando la forbice delle disponibilità economiche tra le famiglie che vivono con un reddito da lavoro dipendente e quelle che vivono con un reddito da lavoro autonomo, nonché tra le famiglie «patrimonializzate» (quelle che hanno una o più case di proprietà o comunque una disponibilità di altre ricchezze reali) e quelle che non sono tali. Le situazioni di maggiore povertà si riscontrano tra le famiglie nelle quali al basso livello reddituale si accompagnano la numerosità del nucleo familiare, l'assenza di un secondo reddito, l'assenza di fattori protettivi e di un patrimonio consolidato all'interno della famiglia. Inoltre il disagio economico vissuto dalle famiglie italiane è diversamente graduabile in rapporto alle diverse situazioni.

Da un lato ci troviamo di fronte ad una nuova «povertà dei ceti medi», che rappresenta, in realtà, una «povertà relativa», derivante dallo scarto tra il proprio reddito, la propria disponibilità economica e quella media del paese. È comunque caratteristica di una società ricca la circostanza che alcune famiglie (essenzialmente quelle monoreddito, lavoratori precari e famiglie spatrimonializzate) si trovino in difficoltà in quanto al di sotto dei redditi medi del paese. Va tenuto conto, tuttavia, che l'incidenza della povertà soggettiva, ovvero la percentuale di coloro che stimano non adeguato il proprio livello di reddito in relazione alle aspirazioni e stili di consumo (secondo una definizione soggettiva di «vita dignitosa») è sensibilmente più elevata.

Spesso le difficoltà economiche citate generano situazioni di sovraindebitamento, soprattutto in concomitanza con eventi particolari (si pensi ai casi di un divorzio, di un trasferimento per motivi di lavoro, della presenza di una persona non autosufficiente etc.) nelle quali le famiglie vivono costantemente in una situazione di difficoltà non temporanea ad adempiere regolarmente le proprie obbligazioni mediante i propri redditi.

Le situazioni di povertà vera, estrema, tuttavia, si riscontrano dove c'è un mix di fattori, comprendenti anche la malattia, la solitudine, la mancanza di famiglia. I disagi dei nuclei familiari sono inoltre più accentuati nelle zone rurali del Paese a causa del tasso maggiore di invecchiamento, dell'assenza di ricambio generazionale, delle ridotte dimensioni e dell'isolamento territoriale. In relazione a tali peculiari profili, si sono diffuse, nelle aree agricole, iniziative meritevoli di tutela finalizzate allo sviluppo di servizi specifici in ambito rurale.

Le difficoltà economiche sono particolarmente avvertite dalle famiglie con un componente non autosufficiente, famiglie queste ultime nelle quali il rischio di povertà aumenta in modo consistente. Va infatti considerato che, a causa della tendenza del sistema socio-assistenziale a considerare la famiglia responsabile del figlio disabile delegando ad essa il più delle volte la funzione di assistenza, sono le stesse famiglie a contribuire all'85 per cento al mantenimento del congiunto disabile. I costi per queste famiglie aumentano notevolmente poiché le persone con disabilità sono escluse dal mercato del lavoro e spesso uno dei familiari (genitori) del disabile è costretto a rinunciare al reddito, alla carriera, al lavoro a tempo pieno per lo svolgimento delle funzioni di assistenza.

Complessivamente, infine, tutti questi fattori di debolezza economica sono aggravati da una situazione di fragilità sociale che dipende dall'incertezza culturale e politica del contesto. Mentre nel passato, infatti le persone riuscivano a superare le situazioni di disagio poiché riuscivano a intravedere prospettive di sviluppo per sé, per il gruppo sociale e per il proprio Paese, oggi gli individui e le famiglie sono fragili poiché vengono meno le energie positive di voglia di crescere e fiducia.

3.2. Le criticità conseguenti alle trasformazioni evidenziate.

3.2.1. La denatalità.

Come già ricordato, uno dei tratti caratterizzanti del processo di evoluzione che ha interessato la famiglia italiana, è rappresentato dal basso indice di natalità. In tale contesto, la tendenza dell'ultimo trentennio alla contrazione del numero delle nascite, che interessa, sia pure con differenti proporzioni, anche altri Paesi europei, è un indicatore della difficoltà di «fare famiglia», ossia della capacità delle famiglie italiane di auto-rigenerarsi.

Si tratta di un fenomeno articolato, con complesse interazioni di carattere economico, sociale, culturale e psicologico, che risultano, al contempo, causa ed effetto della contrazione delle nascite. Va osservato, ad esempio, che proprio la percezione dei disagi derivanti dal gravoso carico di responsabilità connesso alla costituzione del nucleo familiare incide sfavorevolmente sulla propensione a generare (determinando un'ulteriore riduzione della natalità). A sua volta, l'assottigliamento delle giovani generazioni provoca rilevanti squilibri negli scambi generazionali: il calo della natalità, infatti, come sopra già ricordato, aumenta la probabilità che i minori possano crescere privi di reti parentali orizzontali (fratelli, sorelle, cugini), in un contesto in cui le reti verticali (genitori, nonni e bisnonni) risultano, da un lato, più fragili a causa della frammentazione del nucleo familiare e, dall'altro, più onerose per il progressivo allungamento delle aspettative di vita.

In generale, come emerge anche dalle considerazioni che saranno svolte nel prosieguo, si è determinato un clima sociale e culturale sfavorevole alla maternità e alla paternità.

3.2.2. Le difficoltà nelle relazioni intrafamiliari.

Il fenomeno della denatalità, unitamente a quello dell'invecchiamento della popolazione e dell'allungamento della vita media, influisce, tra l'altro, sulla capacità di instaurare una corretta rete di relazioni intrafamiliari ed intergenerazionali. Tale squilibrio è originato, in primo luogo, dall'aumento del divario anagrafico tra le generazioni (i figli nascono quando gli adulti hanno un'età sempre più avanzata) e dall'assottigliamento della rete parentale.

Per quanto concerne la difficoltà di comunicare e di rapportarsi all'interno della famiglia, tale criticità è originata da una molteplicità di fattori, tra i quali si segnalano, come già ricordato, la lontananza della residenza dal luogo di lavoro, l'inadeguatezza della rete dei trasporti (gli

spostamenti assorbono in media 50 minuti al giorno), la rigidità dei modelli occupazionali e dell'orario di lavoro. Tali fattori, allungando il tempo trascorso fuori casa, comprimono le occasioni di scambio e di dialogo, oltre che gli spazi dedicati all'attività di cura e di educazione dei figli. Il logoramento delle relazioni e dei canali di comunicazione intrafamiliare ed intergenerazionale risulta talvolta tra le cause di un crescente malessere infantile e adolescenziale. Tra le difficoltà relazionali sempre più diffuse si segnalano quelle che interessano alcuni segmenti deboli del tessuto sociale, quali le madri sole, i coniugi separati e i divorziati, gli anziani, le persone celibi, nubili, vedove, e i disabili.

Le tensioni all'interno del nucleo familiare investono, in modo particolare, il rapporto tra genitori e figli, peraltro con effetti contrastanti: se, in alcuni casi, infatti, si sono accresciute, in maniera abnorme, le attenzioni e le aspettative dei genitori sui figli (anche a causa della ridotta filiazione), in altri sono aumentate le distanze comunicative tra gli uni e gli altri fino al determinarsi di situazioni di abbandono, di violenza o di abuso all'interno del contesto familiare. Spesso, poi, sono gli stessi figli ad avvertire la mancanza di indicazioni precise da parte delle generazioni più anziane in ordine alle prospettive future, ai valori di riferimento, alle scelte scolastiche, lavorative, affettive e culturali. I minori, in particolare, versano sempre più frequentemente in una situazione di maggiore solitudine sociale, rispetto al rapporto con le reti parentali, amicali e di vicinato.

Il fenomeno dell'instabilità coniugale in Italia presenta un andamento relativamente più contenuto, rispetto a quanto accade nei Paesi più sviluppati (inclusi gli Stati membri dell'Unione europea), se si considera che tale instabilità riguarda meno di un quarto dei matrimoni a fronte del 40-50 per cento di quelli contratti in Germania, Francia, Olanda, Austria e Paesi scandinavi. Come si può rilevare dai dati Istat, l'instabilità coniugale è un fenomeno in costante aumento:

Separazioni e divorzi - Anni 1999-2003		
ANNI	Separazioni	Divorzi
1999	64.915	34.341
2000	71.969	37.573
2001	75.890	40.051
2002	79.642	41.835
2003	81.744	43.856

Con riferimento alla tutela della condizione dei minori nell'ambito della famiglia, diversi profili di criticità sono emersi in relazione all'attuazione della legge 8 febbraio 2006, n. 54, in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli. Le sfasature riscontrate - aggravate spesso dalla carenza delle infrastrutture di pubblico sostegno diffuse in altre realtà europee (ad esempio, in Francia) - riguardano principalmente il contemperamento dei principi di bigenitorialità e di condivisione dell'affidamento con alcune questioni di ordine pratico, logistico ed amministrativo, che investono le concrete modalità dell'affidamento (specialmente in caso di lontananza delle residenze dei genitori), l'assegnazione della casa familiare, l'assegno di mantenimento, l'istruzione scolastica e l'assistenza sanitaria del minore, nonché il riparto di competenze tra gli organi giudiziari.

Sempre in tema di salvaguardia della condizione dei minori, si segnala la posizione squilibrata dei figli naturali rispetto ai figli legittimi, con particolare riferimento alle aspettative ereditarie e al pieno riconoscimento, dal punto di vista giuridico, del rapporto di parentela con i congiunti del genitore naturale. Su tale delicata questione, si segnala che il Governo ha approvato uno specifico

disegno di legge (A.C. 2514). Analogamente, la recente chiusura degli istituti di ricovero residenziali per i minori prevista dalla legge 28 marzo 2001, n. 149 pone la necessità di attuare un controllo più stringente sull'adeguatezza delle comunità familiari. La tutela dei minori presenta, poi, carattere di particolare urgenza in relazione agli stranieri, prevalentemente extracomunitari, che si trovano in condizioni di disagio psico-sociale e di abbandono: in tali ipotesi, la casistica dimostra che gli strumenti civilistici e i rimedi di natura preventiva alla commissione di reati si rivelano insufficienti, per la sostanziale carenza di supporto da parte della famiglia di origine e per la presenza di situazioni di clandestinità. Per quanto concerne gli strumenti di conciliazione finalizzati a ridurre la conflittualità della coppia, appare emergere la necessità di ottimizzare lo strumento della mediazione familiare, assicurandone, in ogni caso, l'applicazione su base volontaria e nel rispetto dei diritti di libertà della persona. Gli aspetti critici nell'attuazione di tale istituto attengono alla mancata regolamentazione dei contenuti professionali e delle modalità di esercizio della mediazione e alla carenza di una idonea campagna di informazione in merito alla possibilità di ricevere un supporto qualificato per la composizione delle controversie familiari.

3.2.3. La violenza contro le donne e in ambito domestico.

La conflittualità all'interno della coppia alimenta, in molti casi, la casistica relativa agli episodi di violenza contro la donna, molto spesso proprio nell'ambito delle mura domestiche. La violenza in famiglia si presenta talvolta come la forma più diffusa e pervasiva di violenza contro le donne: tale violenza si manifesta con modalità diverse, ossia come violenza fisica, sessuale, economica, psicologica, di coercizione o riduzione della libertà. Le stime indicano che tale violenza, nei confronti della quale appare poco efficace l'intervento delle stesse istituzioni, sia subita dal 10-12 per cento della popolazione femminile con rilevanti costi sociali ed economici, cui il legislatore ha solo parzialmente posto rimedio con alcuni interventi normativi, quali la riforma del diritto di famiglia, la definizione del reato di violenza sessuale come reato contro la persona, l'introduzione di misure contro la violenza nelle relazioni familiari (legge 4 aprile 2001, n. 154), la repressione delle mutilazioni genitali femminili (legge 9 gennaio 2006, n. 7). Va considerato che il fenomeno della violenza contro le donne (inclusa quella in ambito domestico) trova riscontro anche in altre realtà nazionali, come testimonia l'attenzione riservata al tema da parte della comunità internazionale. In molti casi, infine, il quadro delle violenze domestiche è aggravato dal fatto che alla violenza contro la donna si accompagnano gli abusi e i maltrattamenti contro gli altri soggetti deboli della famiglia e, segnatamente, i minori.

3.2.4. Le difficoltà nella gestione del rapporto famiglia-lavoro; l'aggravamento della posizione della donna nello svolgimento delle funzioni lavorative e familiari.

La profonda modifica che ha interessato la struttura della famiglia, a partire dall'allungamento della vita media e dall'invecchiamento della popolazione, ha comportato un mutamento della domanda di servizi e di protezione sociali. Nell'ambito delle attività quotidiane della famiglia il rapporto con il lavoro ha assunto una posizione di primo piano, cui si riconnettono importanti criticità. In linea generale, si assiste a due fenomeni antitetici: da un lato, sono divenuti sempre più pressanti i temi della disoccupazione e della precarietà del lavoro, dall'altro si evidenzia una eccessiva centralità del lavoro stesso rispetto ad altri aspetti della vita familiare, con complesse implicazioni concernenti la rigidità degli orari, l'eccessiva mobilità territoriale, il forte investimento nella progressione professionale ed economica a discapito del tempo libero e delle relazioni affettive. Il difficile accomodamento dei diversi profili nell'ambito dei delicati equilibri familiari coinvolge, quindi, il problematico binomio flessibilità/precarietà, nonché la gestione delle attività di cura e le esigenze della vita di relazione.

Appare evidente che la maggiore presenza delle donna italiana nel mondo del lavoro - benché il tasso di occupazione femminile resti di gran lunga inferiore alla media europea -, pone con ancora maggiore urgenza la questione concernente la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, il potenziamento della rete dei servizi e delle prestazioni sociali e del necessario adeguamento delle risorse ad essa destinate.

ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE PER SESSO 1995-2004 (*)						
Anni	UOMINI			DONNE		
	Occupati migliaia pers.	Tasso di		Occupati migliaia pers.	Tasso di	
		Attività	Occupazione		Attività	Occupazione
1995	13.019	72,5	65,9	7.007	42,3	35,4
1996	13.003	72,5	65,9	7.122	43,0	36,0
1997	13.015	72,4	65,8	7.192	43,5	36,4
1998	13.090	72,9	66,2	7.345	44,6	37,3
1999	13.158	73,2	66,7	7.533	45,5	38,3
2000	13.316	73,6	67,5	7.764	46,3	39,6
2001	13.455	73,6	68,1	8.060	n.	41,1
2002	13.593	74,0	68,8	8.236	47,9	42,0
2004	13.622	74,5	69,7	8.783	50,6	45,2

(*) Fonte ISTAT

In particolare, poiché la donna continua ad esercitare una intensa attività di assistenza agli anziani, ai figli minori e ai disabili, oltre a svolgere il lavoro domestico, risulta sempre più difficoltoso il contemperamento degli impegni lavorativi e domestici con i compiti di cura. In proposito, va ricordato che il 77 per cento del tempo complessivamente dedicato al lavoro familiare è ancora a carico della donna, con il conseguente persistere di una significativa disuguaglianza di genere in quest'ambito. La divisione dei ruoli, infatti, risulta ancora rigida poiché, pur essendo oggi i padri più collaborativi rispetto al passato, i cambiamenti sono piuttosto lenti: da dati Istat si rileva infatti che il tempo dedicato dai padri al lavoro familiare è cresciuto di 16 minuti in 14 anni. Peraltro anche l'istituto del congedo parentale, astrattamente fruibile da entrambi i genitori, risulta utilizzato soprattutto dalle donne.

In tale prospettiva, il tema della conciliazione tra vita professionale e familiare è stato affrontato dal legislatore già con la legge 8 marzo 2000, n. 53, con la previsione di apposite forme di flessibilità in ambito lavorativo e il tentativo di una più equa ripartizione del carico di cura e di assistenza tra i sessi. Da ultimo, la questione è stata oggetto di interventi specifici da parte della legge finanziaria per il 2007, che ha istituito un fondo per l'erogazione di contributi in favore di aziende che promuovono azioni positive in tal senso. Peraltro, la difficoltà della donna di conciliare tempi di vita e di lavoro (che la espone a giocare doppi e tripli ruoli) produce effetti, non solo nella piccola dimensione familiare, ma anche sulla crescita economica del Paese, se si considera che una cospicua percentuale della popolazione femminile (stimata nel 2004 in oltre il 45 per cento delle donne tra i 15 e i 61 anni ovvero nel 60 per cento delle donne in età compresa tra i 35 e i 44 anni) è costretta a ridurre l'orario di lavoro per prendersi cura dei figli minori. Conformemente a questa linea di tendenza, è sempre maggiore il numero delle famiglie (tra queste una rilevante quota è rappresentata da quelle con un unico genitore, in maggioranza donna) che affida stabilmente i compiti di cura dei minori in tenera età ai nonni, ai parenti o agli amici. Inoltre l'esigenza di una

maggiore attenzione per la conciliazione dei tempi di vita con i tempi di lavoro si scontra, come sopra già ricordato, con l'insufficiente sviluppo nel Paese di idonei servizi per l'infanzia, prima fra tutti la rete degli asili nido, che si presenta particolarmente carente nel Mezzogiorno. Le rilevazioni dimostrano che, con riferimento al tema degli asili nido e dei servizi per l'infanzia, l'Italia è ancora lontana dal raggiungimento dell'obiettivo del 33 per cento della copertura territoriale entro il 2010 fissato dal Consiglio europeo di Lisbona nel 2000, nonostante gli specifici, ancorché insufficienti, stanziamenti contenuti nella legge finanziaria per il 2007.

Più specificamente, dalle rilevazioni Istat emerge che i bambini di età compresa tra 1 e 2 anni con madre che lavora vengono affidati, nell'ordine, ai nonni (52,3 per cento), al nido privato (14,3 per cento), al nido pubblico (13,5 per cento) e alla baby sitter (9,2 per cento). Peraltro il 28,3 per cento delle madri che non si avvalgono di un nido, avrebbero in realtà voluto usufruirne ma non lo hanno fatto per l'assenza o la lontananza delle strutture (22 per cento), per la carenza di posti disponibili (19,5 per cento), per i costi elevati (28,5 per cento) per la rigidità dell'offerta (16,3 per cento). Va inoltre rilevato che solo nel 30 per cento dei comuni ci sono asili nido. D'altro canto, la quota parte di spesa sociale destinata all'infanzia in Italia si caratterizza per essere una delle più basse a livello europeo. La questione della conciliazione dei tempi di lavoro con quelli destinati all'assistenza richiama, oltre al tema della cura dei minori, anche quello degli interventi in favore degli anziani e delle persone non autosufficienti, specialmente se si considera che all'invecchiamento progressivo del tessuto sociale non è corrisposto un aumento delle strutture, degli investimenti e delle politiche pubbliche in materia, che spesso si limitano a garantire prestazioni connesse alle funzioni vitali e al mantenimento di una vita autonoma, senza affrontare le ulteriori complesse implicazioni.

Come già ricordato, il considerevole incremento del lavoro di cura per le famiglie comporta, tra l'altro, un ricorso molto più consistente di quanto avvenisse in passato alla collaborazione familiare e domestica. Le nuove tipologie di lavoratori, in larga misura stranieri ed immigrati, soprattutto donne, manifestano l'esigenza di usufruire di maggiori garanzie dal punto di vista giuridico, economico, previdenziale, sottolineando peraltro l'anomalia del sistema italiano che non garantisce adeguata dignità e formazione a figure professionali ormai determinanti negli equilibri gestionali delle famiglie italiane.

Ai profili critici denunciati dalle associazioni dei collaboratori familiari si associano le anomalie evidenziate dalle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro domestico, che lamentano la crescita esponenziale degli oneri a carico delle famiglie non adeguatamente sostenuta sul piano fiscale, oltre alla inadeguatezza delle politiche migratorie che non favoriscono l'esigenza delle persone non autosufficienti di disporre tempestivamente di lavoratori extracomunitari, considerata la scarsa appetibilità di tali forme di occupazione per i connazionali.

La crescente difficoltà della famiglia nell'affrontare le attività di cura e di assistenza è dimostrata, tra l'altro, dall'incremento delle reti di aiuto informale, che hanno visto aumentare considerevolmente negli ultimi 20 anni il numero delle persone e delle organizzazioni senza scopo di lucro disponibili a svolgere compiti di carattere sociale. In tale direzione, si registra anche una sensibile crescita del fenomeno del volontariato e dell'associazionismo e della cooperazione sociale, che opera sui molteplici fronti dell'assistenza, della tutela dei diritti e della promozione sociale con particolare riferimento agli anziani, ai minori, ai disabili, al settore delle tossicodipendenze etc..

3.2.5. Il ruolo di protezione sociale della famiglia.

Come già ricordato in precedenza, la famiglia, di fronte alle criticità evidenziate, viene ad assolvere un ruolo di protezione sociale, fornendo sostegno e solidarietà ai suoi componenti più deboli nelle

situazioni di difficoltà, di disagio, di malattia, con particolare riferimento alle giovani generazioni, agli anziani e ai disabili (cosiddetta «famiglia tutor»). L'esercizio di tale funzione di supporto e di soccorso, pur producendo indubbi effetti benefici (in virtù di una significativa azione di contenimento delle sacche di disagio e di emarginazione), comporta tuttavia dei costi elevati in termini sia sociali che economici. Anzitutto, va rilevato che i compiti di assistenza gravanti sul nucleo familiare determinano una perdita di opportunità occupazionali e di sviluppo professionale per i soggetti che si accollano tale onere (segnatamente le donne), con inevitabili riflessi sul benessere socio-economico del Paese, sulla crescita e sullo sviluppo.

Per quanto concerne, invece, il sostegno economico (e spesso alloggiativo) che la famiglia di origine assicura nei confronti dei giovani membri, va rilevato che tale fenomeno produce l'effetto distorsivo di procrastinare ulteriormente il raggiungimento del traguardo della prima occupazione e della piena autonomia, ritardando ulteriormente la costituzione dei nuovi nuclei familiari. Si ricorda, in proposito, che, alla luce dei dati Eurostat 2006, l'Italia si colloca tra i Paesi con il tasso di occupazione più basso nelle fasce di età giovanili (il tasso di disoccupazione italiano è pari al 24 per cento nel 2005, rispetto alla media dell'Unione europea del 18,6 per cento). Come si è visto, i giovani italiani vivono, a differenza dei loro coetanei europei, una vera e propria «sindrome del rinvio»: rinviando il termine della propria formazione, l'ingresso nel lavoro, l'uscita dalla famiglia di origine, la formazione di una nuova famiglia. Tante volte questi rinvii si traducono nella rinuncia ad avere i figli che si desiderano o a posticiparne la nascita.

I profili critici sopra evidenziati sono determinati, in larga misura, dalle lacune del sistema dei servizi alla persona e dalla inadeguatezza delle politiche sociali e delle politiche pubbliche per la famiglia, che costringono lo stesso nucleo familiare ad esercitare una funzione surrogatoria dell'intervento pubblico nell'erogazione delle cure, dell'assistenza e della tutela economica ai componenti in situazione svantaggiata, sia in situazioni di normalità (cura dei nipoti da parte dei nonni) che di emergenza (malattia, disoccupazione), funzionando come una sorta di «camera di compensazione».

Tali rilievi sono confermati dai dati diffusi dall'Istat con il Rapporto annuale 2004, in cui si evidenzia che solo il 4,4 per cento del totale delle famiglie che hanno ricevuto forme di aiuto si è rivolta al settore pubblico. Il modello italiano di welfare continua, quindi, a fondarsi sulla disponibilità delle famiglie a supportare, sia pure in condizioni di sofferenza, i membri più deboli, facendo leva su un principio di solidarietà che si concretizza nell'assistere gli anziani e i bambini, nel fornire un alloggio, nel garantire un sostegno economico, nell'aiutare i giovani nella prosecuzione degli studi, nell'assicurare le varie forme di aiuto domestico.

3.2.6. Gli aspetti problematici del sistema fiscale.

Con riferimento alle politiche pubbliche, le sfasature maggiori si riscontrano nel settore del fisco, che non appare sufficientemente orientato a tener conto del carico familiare. Allo stato attuale, i diversi strumenti di politica fiscale non sembrano, infatti, assolvere pienamente alla funzione di tutela e promozione della famiglia secondo i principi fissati in ambito costituzionale, che richiederebbero una adeguata valorizzazione della filiazione come bene di investimento per la collettività. Tali fattori di criticità sono stati peraltro evidenziati, a più riprese, anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze 14 luglio 1976 n. 179; 13-24 luglio 1995, n. 358; 28 gennaio-5 febbraio 1998, n. 12).

Gli squilibri del sistema fiscale risultano particolarmente evidenti con riferimento all'imposta sul reddito delle persone fisiche, all'imposta comunale sugli immobili, alla tassa sullo smaltimento dei rifiuti, che non prevedono adeguate agevolazioni in relazione al numero dei componenti del nucleo familiare (il quale spesso risulta anche monoreddito).

Considerazioni analoghe possono essere svolte in ordine alle modalità di computo delle tariffe per i consumi di acqua, energia elettrica e gas, in quanto non sufficientemente rapportate alle peculiari esigenze delle famiglie numerose.

Nel corso dell'indagine sono state messe in risalto, tra l'altro, alcune criticità relative alla configurazione e all'applicazione dell'ISEE, ossia dell'indicatore della situazione economica (reddituale e patrimoniale) dei contribuenti, cui frequentemente si fa ricorso per l'accesso al sistema dei servizi e delle prestazioni erogate dalle pubbliche amministrazioni. I profili evidenziati riguardano, in primo luogo, i coefficienti di calcolo utilizzati, che avrebbero effetti scarsamente premianti per le famiglie con più figli: tale anomalia è peraltro tanto più evidente se si confronta il modello italiano con quello in uso in altri Paesi europei, quali la Francia, ove i coefficienti dell'ISEE sono determinati con una maggiore attenzione al carico delle famiglie numerose. Inoltre, la struttura dell'ISEE in Italia, oltre a non consentire l'emersione dei fenomeni di elusione ed evasione fiscale, non appare tale da assicurare che, nella determinazione della situazione economica complessiva, vi sia una adeguata ponderazione delle varie fonti di ricchezza del nucleo familiare e delle concrete finalità per le quali l'indice è utilizzato.

Con riferimento alla legislazione fiscale, va peraltro rilevato che se in assoluto il valore monetario di un reddito può essere molto elevato (e, quindi, in teoria, maggiormente tassabile), in concreto il suo valore reale decresce al crescere del numero dei figli. Conseguentemente, è avvertita dalle famiglie l'esigenza di una piena realizzazione del principio di equità fiscale, inteso sia in senso verticale (ossia in relazione al reddito), sia in senso orizzontale (ossia in relazione al numero dei familiari a carico). Le politiche fiscali lasciano, infine, aperta la questione della cosiddetta «fascia di incapienza», ossia di quei soggetti a più basso reddito e in condizione di maggior bisogno, che potrebbero restare esclusi dai benefici di natura redistributiva introdotti con la leva fiscale. Nel corso dell'indagine è stata altresì sottolineata l'importanza che riveste il meccanismo delle deduzioni e delle detrazioni d'imposta ai fini di una maggiore equità dell'imposizione fiscale sui redditi, segnatamente in quelle situazioni in cui è necessario realizzare maggiormente il principio di progressività e tenere in adeguata considerazione il carico familiare.

Si segnala, infine, l'esigenza manifestata da diverse istanze rappresentative del mondo produttivo e dell'associazionismo familiare di rivedere il tema degli assegni per il nucleo familiare, valutando l'estensione di tale beneficio nei confronti delle categorie attualmente escluse e potenziandone i benefici in rapporto al carico familiare.

3.2.7. Gli aspetti problematici delle politiche sociali.

Le audizioni svolte nel corso dell'indagine conoscitiva hanno evidenziato un certo grado di sottovalutazione del peso della realtà familiare nell'ambito delle politiche sociali, sottovalutazione che colloca l'Italia in posizione più arretrata rispetto ad altri Stati europei (Francia, Germania, Danimarca), con particolare riguardo al grado di soggettività della famiglia nel welfare. In particolare, il modello invalso nel nostro Paese si caratterizza per una concezione dell'intervento pubblico di tipo essenzialmente riparatorio (con la tendenza ad intervenire soprattutto in situazioni di emergenza e di disagio acuto), piuttosto che per un approccio promozionale, volto cioè a valorizzare le risorse umane e sociali offerte dalla compagine familiare. Contestualmente, non risulta essere stata pienamente abbandonata la logica assistenzialistica e centralistica, nonostante il progressivo rafforzamento delle autonomie locali. Un ulteriore dato ricavabile dall'attuale situazione delle politiche pubbliche è la presenza di un crescente ricorso ai servizi erogati attraverso la responsabilizzazione del c.d. Terzo Settore, che assiste e sostiene le famiglie nelle loro molteplici esigenze, con esplicito riferimento al principio di sussidiarietà.

Inoltre, un tratto caratterizzante delle politiche sociali è costituito dalla tendenza a privilegiare il canale dei trasferimenti monetari alle famiglie (sgravi fiscali, assegni, agevolazioni) rispetto a quello della rete integrata dei servizi alla persona. Le misure monetarie dirette a beneficio del cittadino e delle famiglie pongono il problema del reperimento sul mercato, spesso non regolamentato, di servizi inaccessibili dal punto di vista economico o limitati nell'offerta. Da una recente rilevazione dell'Istat risulta inoltre che, nell'ambito della spesa sociale, la quota destinata alla famiglia è pari al 4,4 per cento; si tratta di uno dei valori più bassi, insieme a quello della Spagna, rispetto alla media dei valori riscontrabili negli altri Paesi europei.

La ripartizione della spesa sociale per categorie dimostra la persistenza di uno squilibrio a favore della componente più anziana della popolazione; solo una quota ridotta della spesa (rispetto a quella investita dai Paesi europei più sviluppati) è dedicata alle tematiche dell'infanzia, della gioventù, della disoccupazione, confermando la più generale tendenza delle politiche redistributive a privilegiare le famiglie anziane rispetto a quelle giovani, che possono disporre di una ricchezza complessivamente meno elevata.

Analizzando i divari di spesa per interventi e servizi sociali a livello regionale, risulta che le regioni economicamente più forti (prevalentemente quelle del centro-nord) presentano una spesa media per abitante più elevata: tale dato rimarca il fatto che la spesa sociale ha un limitato effetto di riequilibrio dei divari esistenti tra le diverse regioni, ossia una ridotta funzione di perequazione in rapporto alle disomogeneità di servizi e prestazioni offerti nelle diverse aree geografiche del Paese. Proprio il nuovo assetto di competenze introdotto dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, con la conseguente ridefinizione dei rapporti tra le amministrazioni statali e quelle regionali, ha determinato il rischio di una progressiva accentuazione delle disparità territoriali, ossia di pervenire ad un sistema delle politiche socio-assistenziali caratterizzato, oltre che da una forte disomogeneità territoriale nel livello quantitativo e qualitativo delle prestazioni rese, anche da una sostanziale penalizzazione delle regioni che dispongono di minori risorse finanziarie ed organizzative. In tale prospettiva, non va trascurato che, a seguito della richiamata evoluzione dell'impianto costituzionale, si è evidenziata una scarsa capacità di raccordo e di integrazione tra i diversi livelli istituzionali (statali, regionali e locali) coinvolti nell'ambito delle politiche sociali. La questione delle disomogeneità territoriali è vieppiù aggravata dalla mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nel settore socio-assistenziale, che ha determinato un conseguente ritardo nell'individuazione e nel finanziamento dei cosiddetti diritti esigibili. La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni presenta profili di particolare complessità, in quanto essa, pur rientrando nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato alla luce della riforma costituzionale del 2001 e della nuova formulazione dell'articolo 117 Cost., determina rilevanti implicazioni sulle funzioni spettanti alle regioni e alle autonomie locali e sull'impiego e la ripartizione delle disponibilità finanziarie. I livelli essenziali di assistenza, tra l'altro, rappresentano un importante strumento per orientare le scelte in ambito regionale e avviare una razionale programmazione degli interventi sociali.

3.2.8. Gli squilibri del sistema previdenziale.

Per quanto concerne il settore della previdenza, in Italia, rispetto ad altri Paesi europei, risulta complessivamente ridotta la parte destinata alla componente giovane della popolazione. Il sistema contributivo penalizza infatti quelle fasce di giovani che hanno un percorso lavorativo precario ed intermittente. Sono le donne a subirne maggiormente le conseguenze negative, perché oltre il precariato sono spesso costrette a lasciare il lavoro per maternità o attività di assistenza, sommando così ulteriori periodi di vuoto contributivo.

I redditi da pensione costituiscono, peraltro, uno strumento di sostentamento per molte famiglie (circa un terzo delle famiglie beneficia di soli redditi da trasferimenti pubblici). Le risorse derivanti dalle pensioni (di anzianità e di vecchiaia) consentono benefici più elevati al Nord, con la possibilità di attuare anche trasferimenti intrafamiliari a favore delle giovani generazioni, e meno consistenti al Sud, ove i redditi da pensione possono, in molti casi, rappresentare l'unica fonte stabile di reddito per il nucleo familiare. Benché la spesa previdenziale, unitamente a quella sanitaria, sia una componente consistente della spesa sociale, va rilevato che un profilo critico attiene all'importo delle pensioni più basse, che soprattutto per gli anziani soli finiscono per costituire una causa di esclusione sociale e di povertà.

3.2.9. Le lacune del sistema di sostegno alla non autosufficienza e alla disabilità.

Come sopra già ricordato la famiglia costituisce ancora oggi la principale risorsa a disposizione delle persone disabili e anziane per fronteggiare la non autosufficienza, e i costi della cura sono sostenuti principalmente dalle famiglie stesse, attraverso il ricorso alla rete parentale oppure al lavoro privato di cura (in gran parte sommerso), cosicché, al momento, le indennità di accompagnamento sono assai poco efficaci.

Secondo i dati dell'Istat il fenomeno della non autosufficienza coinvolge in Italia circa 2 milioni e ottocentomila persone, pari al 5,2 per cento della popolazione dai sei anni in su. La distribuzione per età mostra come la non autosufficienza interessi soprattutto, anche se non esclusivamente, gli anziani: gli ultrasessantacinquenni costituiscono oltre il 70 per cento dei disabili, con una concentrazione relativa sulle forme più gravi.

Particolarmente delicato è proprio il tema degli interventi a favore della disabilità, se si considera che le persone con handicap non anziane, secondo i dati forniti dall'Istat, sono 1 milione 641 mila, e che quasi la metà di tale categoria dichiara risorse scarse o insufficienti. Le istanze provenienti dal tessuto sociale manifestano forte disagio per l'esiguità delle risorse pubbliche destinate al sostegno della disabilità, pur valutando positivamente l'introduzione del Fondo per la non autosufficienza e le ulteriori misure previste dal legislatore a favore dell'handicap. Le famiglie con membri disabili, infatti, mettono in risalto l'esigenza che la collettività riconosca non solo il valore etico e morale della funzione di assistenza svolta, ma anche il peso economico che ne deriva.

Costituiscono ulteriori aspetti critici del sistema nazionale di assistenza la macchinosità delle procedure di accertamento dell'handicap, lo scarso livello qualitativo e la limitata diffusione territoriale dei servizi, con particolare riferimento ai centri di soggiorno e all'assistenza domiciliare specialistica, la persistenza di rilevanti barriere architettoniche e di ostacoli alla comunicazione (ad esempio, le carenze nella sottotitolazione dei programmi televisivi con riferimento alle persone affette da sordità), le difficoltà all'inserimento lavorativo dei disabili, il ridotto riconoscimento del volontariato intrafamiliare.

Sul piano delle risorse, si rileva che il sistema attuale di assistenza per i disabili sembra penalizzare i soggetti che dispongono di un reddito non così basso da poter accedere alle prestazioni pubbliche né sufficientemente alto da poter usufruire adeguatamente di servizi privati. In tale prospettiva, si colloca anche la domanda di riformare la disciplina della reversibilità della pensione. Un dato evidenziato dalle associazioni dei portatori di handicap è l'attenzione precipua delle istituzioni nei confronti della disabilità intellettiva, mentre maggiori carenze si riscontrano con riferimento alla disabilità motoria e sensoriale, che pure genera gravi forme di invalidità. Analogamente, si rafforza la domanda da parte dei soggetti disabili di una maggiore attenzione per il tema della perdita della capacità di autodeterminazione in età adulta, che richiama la questione del progressivo superamento dell'interdizione legale, come strumento di tutela dell'incapace. Tale

istituto, infatti, a differenza di altri strumenti come l'amministrazione di sostegno, si presta più alla tutela degli aspetti patrimoniali, che non alla cura dei molteplici profili attinenti al vivere quotidiano, alla qualità della vita di relazione, alla dimensione soggettiva e affettiva dell'incapace.

3.2.10. Le criticità connesse alla condizione economica delle famiglie; impoverimento e sovraindebitamento.

Vi sono, inoltre, alcune criticità più strettamente connesse alle condizioni economiche dei nuclei familiari, tema peraltro già affrontato in precedenza sotto il profilo del processo di trasformazione delle famiglie. Uno degli aspetti peculiari del disagio delle famiglie italiane è, infatti, il progressivo impoverimento di alcune classi sociali, che in taluni casi conduce a situazioni di deprivazione morale e materiale. In effetti, il rischio di povertà e di esclusione sociale interessa principalmente le famiglie numerose, i disoccupati con figli a carico, le coppie giovani con lavori precari, i lavoratori con un basso livello di istruzione e di qualificazione professionale, gli anziani e le donne sole, le famiglie residenti nel Mezzogiorno. Situazioni di disagio possono essere connesse anche a particolari dinamiche sociali, quali maternità precoce, allontanamento dal nucleo familiare, abbandono nella prima infanzia, scomparsa prematura dei genitori, separazioni e divorzi, immigrazione, non autosufficienza. Si tratta comunque di un fenomeno frequentemente riscontrabile nelle società industrializzate e nelle economie sviluppate.

Secondo i dati resi noti dall'Istat, circa 650 mila famiglie italiane sono costituite da persone che non hanno un'occupazione, due terzi delle quali si concentrano nel Mezzogiorno; complessivamente, nel 2004, sono relativamente povere circa 2,6 milioni di famiglie. Le famiglie a rischio povertà o in situazioni di disagio economico possono essere individuate in quei nuclei che si collocano statisticamente al di sotto della soglia di povertà relativa (917-920 euro al mese per famiglie di due componenti), considerando tuttavia che sulla condizione economica dei nuclei familiari pesano una molteplicità di fattori economici, abitativi, sociali, relazionali, sanitari, psicologici, non valutabili in astratto.

Secondo i dati Istat (gennaio 2007), il rischio povertà è superiore alla media nazionale relativamente alle famiglie con figli: la condizione più grave riguarda le coppie con tre o più figli, le coppie con membri aggregati e i nuclei monogenitoriali che risiedono al Sud. Il disagio economico diventa, poi, ancora più consistente con riferimento alle famiglie con figli minori: allarmante è la situazione del Mezzogiorno, ove risulterebbero in condizioni di povertà il 40 per cento delle famiglie con tre o più figli minori e quasi un terzo dei nuclei con un solo genitore e delle coppie con due figli minori. Più nel dettaglio, oltre il 70 per cento delle famiglie povere con figli risiederebbe nel Sud del Paese. In linea generale, i dati sopra riportati confermano che il numero dei figli ha un impatto determinante sulla condizione economica delle famiglie. Basti pensare che il mantenimento di un figlio con meno di sei anni accresce i costi della coppia senza figli del 19,4 per cento. Considerando una spesa media mensile delle coppie senza figli per beni necessari pari a circa 1300 euro, il costo di mantenimento di un figlio per le classi di età 0-5 anni, 6-14 anni e 15-18 anni, corrisponde rispettivamente a 252 euro, 212 euro, 233 euro. Analizzando il rischio di povertà in rapporto al ciclo di vita di una famiglia, esso appare assumere un andamento ad U, ossia il rischio si presenta più alto quando si hanno in famiglia bambini piccoli, si riduce quando il capofamiglia raggiunge l'apice della carriera lavorativa e aumenta nuovamente nel periodo del pensionamento. Tale situazione di difficoltà è complicata dal ridotto livello di mobilità sociale che caratterizza l'attuale fase storica del Paese e da fattori di carattere psicologico legati alla percezione di scarse prospettive di sviluppo. Un aspetto allarmante nell'ambito della delicata questione del benessere economico della famiglia è la povertà dei minori, in quanto negli ultimi trenta anni la quota di minori in condizioni di povertà relativa sarebbe passata dal 23 per cento negli anni settanta al 32 per cento del 2004 (ossia 1 minore ogni 3). Tale squilibrio rappresenta un aspetto pernicioso, atteso che, oltre a contraddire

palesemente il principio di uguaglianza delle opportunità, provoca un considerevole svantaggio nel lungo periodo.

Accanto alle famiglie a rischio di povertà si collocano poi larghi strati del tessuto sociale che versano in condizioni di povertà assoluta, ossia di emarginazione ed esclusione sociale, fino a forme di accattonaggio e di degrado lesive della dignità della persona. L'esigenza di evitare forme di esclusione e di marginalità sociale per i soggetti più bisognosi è alla base dell'istituto del Reddito Minimo di Inserimento (introdotto, come si è visto, con una breve e limitata sperimentazione successivamente interrotta). Il citato istituto pone, tuttavia, questioni di natura giuridica (relativamente alla configurazione di un diritto soggettivo in capo al percettore), amministrativa (in ordine alle procedure di riconoscimento e controllo), finanziaria (per l'entità delle risorse necessarie) e di efficacia (in relazione all'effettivo reinserimento nel mondo del lavoro del beneficiario).

La sensazione di impoverimento e di sofferenza percepita dalle famiglie è, in parte, dovuta anche al progressivo incremento dei costi dei beni, dei servizi e delle prestazioni, un tema che risulta fortemente ancorato all'efficacia degli interventi di liberalizzazione e di promozione della concorrenza nei diversi settori dell'economia e ad un miglioramento complessivo del sistema di rilevazione e controllo delle dinamiche dei prezzi. L'importanza di tale fattore sull'evoluzione della situazione socio-economica del Paese è testimoniato dalla crescente diffusione negli ultimi anni del fenomeno dell'acquisto di prodotti a basso costo, che si è caratterizzato come uno strumento di autotutela della capacità d'acquisto delle famiglie oltre che come una strategia imprenditoriale. L'emergenza determinata dal rischio povertà è connessa, oltre che alle problematiche derivanti dall'incremento dei costi, anche ad un altro fenomeno di attualità, già citato, vale a dire il sovraindebitamento delle famiglie italiane, ossia l'incapacità di fronteggiare gli oneri finanziari assunti.

Le cause che conducono al sovraindebitamento, fenomeno molto diffuso anche in altre realtà europee, sono legate ad una pluralità di fattori, tra i quali ricoprono un ruolo decisivo l'andamento dell'economia generale, l'innalzamento dei tassi di interesse, l'incremento della pressione fiscale e dell'inflazione, la perdita del posto di lavoro, l'insorgere di gravi malattie. Le famiglie, tra l'altro, hanno evidenziato, negli ultimi anni, una tendenza a ricorrere massicciamente al credito al consumo, non solo per singoli acquisti di beni e servizi, ma anche per assicurarsi il mantenimento di uno standard di vita costante a fronte della crescente erosione delle risorse disponibili. Secondo i dati contenuti nella Relazione annuale 2005 della Banca d'Italia, i prestiti bancari hanno raggiunto nel 2005 la soglia di 68 miliardi di euro, con un incremento del 20 per cento rispetto all'anno precedente. Analoghi effetti sono stati realizzati con il ricorso ad altre forme di accesso al credito o ad altri strumenti finanziari, quali le carte revolving e la cessione del quinto dello stipendio.

Non va trascurato, inoltre, che una componente rilevante del sovraindebitamento delle famiglie è rappresentato dagli oneri connessi alla contrazione di mutui per l'acquisto dell'abitazione, a seguito della crescita esponenziale dei prezzi nel mercato immobiliare, soprattutto con riferimento alle città e ai grandi agglomerati urbani (cui si riconnette la cosiddetta emergenza abitativa). Le conseguenze del sovraindebitamento risultano preoccupanti sia per il generale depauperamento delle risorse a disposizione delle famiglie sia per la possibilità che la famiglia sovraindebitata e non adeguatamente assistita possa incorrere verso la piaga dell'usura.

3.2.11. Le carenze del sistema sanitario.

Per quanto concerne il settore della sanità, diversi sono i punti di criticità messi in luce dalle famiglie italiane. In primo luogo, accanto alle note censure in ordine all'eccessivo aggravio di spesa per le famiglie, sono state sottolineate le frizioni concernenti l'accesso alle prestazioni sanitarie da parte del malato, che richiedono una messa a punto del sistema delle prenotazioni, l'eliminazione

delle lunghe «liste di attesa» e una riorganizzazione dell'attività intramuraria svolta dal personale medico. Inoltre, è stata ribadita l'urgenza di pervenire ad una rivisitazione organica dei percorsi assistenziali e dell'intero comparto dell'assistenza sanitaria, con particolare riferimento all'assistenza domiciliare, ai poliambulatori, alle strutture di lungo degenza, ai centri di salute mentale, ai servizi di cura delle tossicodipendenze, tenendo conto delle rilevanti difformità organizzative e funzionali esistenti tra le diverse aree geografiche e delle situazioni di sofferenza delle strutture ubicate nel Mezzogiorno.

Le sfasature e le inadeguatezze del sistema di assistenza sanitaria risultano, poi, particolarmente evidenti nei settori dell'oncologia, delle malattie croniche e rare e della salute mentale, ove è avvertita l'esigenza di aumentare le strutture dedicate. Più in particolare, con riferimento alle condizioni dei malati affetti da patologie inguaribili e alla situazione dei malati terminali, viene avvertita l'esigenza di affrontare in modo più organico la tematica delle cure palliative, del contrasto dell'accanimento terapeutico, dell'accompagnamento del paziente per evitare forme di abbandono e di rifiuto della presa in carico, e, infine, la questione del testamento biologico.

Una specifica attenzione richiede anche il tema della sicurezza delle strutture sanitarie (soprattutto quelle ospedaliere) sia dal punto di vista del contrasto alla diffusione delle infezioni, sia dal punto di vista del contenimento degli errori medici, predisponendo adeguate misure risarcitorie per i cittadini vittime di tali situazioni. Per quanto riguarda i costi gravanti sulle famiglie per le prestazioni sanitarie, si avverte una diffusa sensazione di difficoltà, segnatamente con riferimento a quei pazienti che sono affetti da patologie gravemente invalidanti o che richiedono costose terapie. Inoltre, più in generale, si registra un diffuso disagio in relazione al progressivo incremento della compartecipazione degli utenti al costo delle prestazioni sanitarie.

3.2.12. Le difficoltà delle famiglie immigrate.

Tra i fattori di trasformazione che hanno inciso sulla struttura della famiglia italiana un posto di rilievo ha acquistato il fenomeno delle migrazioni e il massiccio ingresso di stranieri nel Paese, soprattutto extracomunitari. Tale presenza ha reso urgente la risoluzione di alcune questioni, che talvolta coincidono con quelle che interessano le famiglie italiane e talvolta presentano tratti peculiari legate alla condizione dello straniero. Alcune dei profili in questione sono particolarmente delicati, in quanto investono i diritti fondamentali della persona, quali il diritto all'unità familiare (mediante il ricongiungimento dei membri residenti all'estero), il diritto ad un alloggio dignitoso, il diritto all'inserimento nel mondo del lavoro nel rispetto delle garanzie e delle tutele previste dalla legislazione vigente, il diritto all'istruzione, il diritto all'integrazione sociale e culturale, il diritto alla cittadinanza. Il quadro delle nuove esigenze poste dalla popolazione immigrata riguarda anche il superamento dell'analfabetismo (soprattutto femminile), del degrado, della povertà, della discriminazione religiosa, etnica, culturale e di genere.

Inoltre, mentre si assiste ad una diminuzione del ricorso all'aborto tra le donne italiane, appare sempre più consistente, invece, la percentuale del ricorso all'interruzione volontaria di gravidanza da parte delle cittadine straniere che vivono in Italia, sia in seguito all'aumento negli ultimi anni della loro presenza sul nostro territorio che a causa del maggior rischio di abortire (tre volte più alto) rispetto alle italiane.

3.3. I possibili interventi per migliorare il sostegno alle famiglie.

Dalle considerazioni sopra esposte emergono una serie di problematiche proprie delle famiglie in Italia, che richiedono risposte peculiari specificamente orientate alle nuove esigenze delineate. Il quadro che ci consegnano le audizioni e il lavoro svolto è quello di famiglie che vivono in un contesto di forti difficoltà, spesso gravate dal peso di funzioni di protezione sociale e di cura dei

propri componenti, che suppliscono alle fragilità ed ai limiti del sistema di welfare. Tale sistema, infatti, spesso non risponde appieno, in termini di diritti esigibili, alla molteplicità e alla crescente complessità dei bisogni e delle esigenze delle persone e delle famiglie. Da questo punto di vista, il persistente ruolo di compensazione svolto dalla famiglia entra sovente in contraddizione con i percorsi di libertà delle donne, traducendosi in pesante carico di lavoro e di fatica.

Tale quadro di riferimento segnala l'opportunità di portare a pieno compimento il complesso delle misure legislative ed amministrative vigenti riguardanti la promozione e la tutela della famiglia. Si tratta di investire anche su un percorso di sviluppo e di potenziamento di un sistema di welfare, che non solo impedisca di far ricadere esclusivamente sulle famiglie e sulle donne il peso della risposta ai problemi e alle criticità evidenziate, ma che sappia garantire diritti e sollecitare responsabilità, in un logica di promozione autentica della persona e dei contesti sociali e familiari. In tal senso possono essere individuate alcune priorità relative all'esigenza di avere un quadro completo dell'applicazione della legge 328/2000 a livello regionale e locale, di conoscere lo stato di integrazione, a livello nazionale e territoriale, delle politiche sociali con le politiche sanitarie, educative e della formazione professionale, del lavoro e della politica abitativa, di verificare lo stato di applicazione dell'ISEE e il grado di commistione tra misure assistenziali e previdenziali, nonché di approfondire le ragioni che ostacolano talvolta la piena espressione della sussidiarietà orizzontale.

A tale proposito va segnalato che nella maggior parte dei comuni italiani sono state realizzate esperienze di vario tipo a sostegno della famiglia; si tratta di esperienze e di progetti, realizzati nell'ambito della cornice legislativa esistente, sia di carattere nazionale che regionale. In tal senso appare importante l'attività dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, composto da un'assemblea di comuni (25) dei quali Bologna è la capofila. Oltre a ricerche scientifiche su temi particolari, l'Osservatorio ha avuto anche una dimensione di rete cercando di far colloquiare le città tra loro ed affiancando al lavoro di analisi dei testi normativi (sia nazionali che regionali) quello di ricerca pratica.

In secondo luogo occorre apprestare una serie di politiche innovative in grado di far fronte alle diverse e nuove esigenze emergenti anche operando attraverso interventi legislativi. Dalla serie di audizioni realizzate, oltre che dalle indicazioni contenute nei documenti consegnati all'attenzione della Commissione, emerge una forte sollecitazione affinché la famiglia e i diritti della persona vengano messi al centro di politiche legislative più adeguate che ne promuovano e ne sostengano il valore.

Si tratta di evitare interventi sporadici e misure meramente assistenziali. Emergono forti e diffuse aspettative con riferimento a politiche integrate e coordinate, capaci di modificare la condizione e la sostenibilità delle famiglie.

Gli obiettivi di benessere individuale, familiare, della comunità locale, non possono essere efficacemente perseguiti solo da politiche e interventi sociali, così come gli obiettivi di salute non possono essere conseguiti solo da politiche e interventi sanitari.

Una politica per le famiglie non è settoriale ma è data dalla convergenza della politica fiscale, del lavoro, dell'istruzione, della salute, della casa, dei servizi sociali, delle pari opportunità. Solo un mix di strumenti, infatti, (fatto di servizi alle persone, interventi e agevolazioni fiscali, trasferimenti monetari, insieme alla buona occupazione, in particolare femminile, e alla conciliazione tra vita lavorativa e vita personale e familiare) può garantire un reale sostegno alle responsabilità familiari.

Non è dunque solo un problema di politiche sociali, anche se esse rivestono una importanza particolare. Da più parti è stata rimarcata l'esigenza di favorire uno sviluppo economico che punti sulla valorizzazione del fattore umano, anche attraverso politiche pubbliche adeguate, che diventino, così, motore della crescita economica e non soltanto strumento per ottenere interventi redistributivi.

L'obiettivo è quello di incrementare e di orientare meglio la spesa, per sostenere politiche più adeguate, e rivedere la sua composizione, per portare, gradualmente, il livello delle risorse disponibili il più vicino possibile alla dimensione dei parametri europei. Il nostro Paese, infatti, deve colmare un forte differenziale rispetto all'Europa, visto che esso ha destinato alla spesa sociale nel 2006 il 26,4 per cento del PIL, contro il 31 per cento di Francia e Germania e il 31,5 per cento della media dei paesi che componevano l'Unione a 15 (dati Eurispes), e tenuto conto che L'Europa dedica alle famiglie l'8,5 per cento della spesa sociale, contro il 4,4 per cento di quella italiana. La famiglia, nelle sue diverse articolazioni sociali, deve diventare un riferimento ineludibile di un sistema di sicurezza e di promozione sociale capace di sostenere e di accompagnare le responsabilità familiari, di dare rilevanza ai contesti, alle condizioni economiche e ai carichi di cura, di valorizzare la funzione di relazione tra le persone e tra le persone e la società. Si possono, dunque, indicare a fondamento degli indirizzi da assumere, alcuni valori e linee guida in cui il legislatore può responsabilmente riconoscersi:

- ritenere fondamentale il ruolo della famiglia per la formazione, il benessere delle persone, la coesione sociale, il dialogo e la solidarietà tra le generazioni;
- dare importanza alla solidità dei legami familiari liberamente scelti, mettendo a disposizione opportunità e risorse perché i contesti culturali e sociali la favoriscano;
- realizzare politiche ed interventi che non discriminino né le persone, né i legami familiari, con misure che promuovano la crescita della responsabilità e della solidarietà;
- riconoscere l'importanza della funzione educativa degli adulti e il ruolo sociale della famiglia, il valore formativo delle relazioni fra le persone;
- riconoscere e rispettare i diritti e le differenze di cui è portatore ciascun componente della famiglia, comprese quelle connesse alle diverse stagioni della vita;
- favorire le pari opportunità tra i sessi;
- stimolare le relazioni familiari e favorire la cooperazione, il mutuo aiuto e l'associarsi delle famiglie per realizzare obiettivi comuni.

In coerenza con queste linee guida, occorrono scelte che promuovano il ruolo attivo delle famiglie nell'ambito delle politiche sociali. Questo riconoscimento è già avvenuto nella nostra legislazione con la legge n. 328 del 2000, che costituisce un punto importante di riconoscimento della soggettività delle famiglie e della loro peculiare funzione nella promozione del benessere e della crescita delle persone. Inoltre, investire sulle responsabilità familiari e genitoriali, e sui diritti delle persone che le compongono, è una condizione fondamentale per prevenire e contrastare le disuguaglianze e le varie forme di esclusione sociale.

Abbiamo visto, a questo proposito, i dati in costante crescita sulla povertà minorile in Italia. Per contrastare questo fenomeno occorrono forti investimenti nella cura dei bambini, nel sostegno delle loro capacità cognitive nelle prime fasi della vita, nel sistema scolastico e formativo, nel sostegno al lavoro delle madri e nei servizi socio-educativi per i bambini da zero a sei anni di età, nella funzione educativa dei genitori, nella conciliazione fra tempi di lavoro e tempi di vita. La promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza costituisce un punto importante per gli indirizzi di una nuova politica della famiglia che non dimentica e che anzi promuove i diritti e le opportunità delle persone a partire da quelle più deboli. A questo proposito appare meritevole di segnalazione l'esigenza di introdurre nel nostro ordinamento la figura del Garante per l'infanzia.

L'indagine segnala diverse e corpose criticità, che sono state evidenziate nei capitoli delle pagine precedenti, e che riassumiamo sinteticamente:

- le problematiche relative al reddito delle famiglie e al costo dei figli;
- i limiti di un sistema fiscale non adeguatamente commisurato ai problemi delle famiglie con figli, di quelle monoreddito e dei contribuenti cosiddetti incapienti, cioè di quelli più poveri;
- le carenze e le difficoltà di fruizione della rete dei servizi;
- le difficoltà nelle relazioni intrafamiliari, con particolare riferimento ai problemi di carattere relazionale ed educativo;
- la complessa conciliazione tra vita lavorativa e vita affettiva e familiare e le difficoltà delle donne di accedere al mercato del lavoro;
- i problemi connessi con il costo e la reperibilità delle abitazioni;
- la non autosufficienza e i carichi delle responsabilità di cura sui componenti della famiglia ed, in particolare, sulle donne;
- la povertà ed il disagio economico che colpisce, in particolare, le famiglie con figli, senza o con un solo reddito, residenti prevalentemente nel Mezzogiorno.

Dalle linee guida e con riferimento alle criticità evidenziate, può derivare un'agenda concreta di politiche e di misure legislative sulla quale impegnare il Parlamento in questa e nelle prossime legislature e da sostenersi con un graduale ma consistente incremento di risorse finanziarie pubbliche, la sollecitazione di quelle private e la valorizzazione di quelle del privato sociale (Fondazioni bancarie, imprese sociali, associazionismo di promozione sociale, organizzazioni di volontariato, Patronati, ecc.):

- sostenere il desiderio di maternità e di paternità, con la rimozione degli ostacoli materiali e culturali che si frappongono alla libera scelta di avere figli, e la estensione alle donne che ancora non ne hanno diritto dei vari istituti riguardanti la tutela della maternità (in particolare per le lavoratrici con contratti atipici e discontinui e quelle del comparto del lavoro domestico e familiare);
- agevolare ed estendere le forme di conciliazione tra vita lavorativa e vita personale e familiare, anche per evitare che una parte consistente di donne abbandoni il lavoro dopo la nascita di un figlio e per incentivare gli uomini, che risultano ancora scarsamente coinvolti nel ricorso alle varie opportunità previste dalla legislazione per la cura dei figli piccoli e dei familiari disabili o non autosufficienti (permessi e congedi parentali, astensione temporanea dal lavoro, part-time, ecc.);
- sostenere i genitori nella crescita e nella cura dei figli, in particolare sul piano dei costi economici, intervenendo con strumenti e agevolazioni fiscali più rapportate alla numerosità della famiglia, con erogazioni monetarie adeguate e continuative, con l'attivazione ed il potenziamento della rete dei servizi, con particolare riferimento ai minori da zero a sei anni;
- assicurare il necessario sostegno ai genitori nell'assolvimento delle funzioni educative, promuovendo una più stretta collaborazione tra la famiglia, il sistema scolastico e gli altri soggetti deputati alle attività di istruzione e di formazione;
- favorire l'autonomia dei giovani nel costruire propri percorsi di vita e la formazione di nuove famiglie, attraverso l'incremento dell'occupazione stabile dei giovani, le agevolazioni per l'acquisto della prima casa o per il reperimento di abitazioni in affitto, ovvero l'attivazione di programmi di edilizia pubblica agevolata e/o sovvenzionata;
- assistere le famiglie che vivono conflitti e difficoltà;
- promuovere l'autonomia delle persone disabili e/o non autosufficienti e sostenere le famiglie con problemi connessi alla presa in carico di tali persone, anche attraverso un consistente potenziamento finanziario del Fondo per la non autosufficienza, per garantire i livelli essenziali dei servizi e delle prestazioni ed intervenire a sostegno delle spese di cura delle

famiglie, dei servizi domiciliari, di territorio, e dei servizi residenziali sanitari ed assistenziali, per favorire, anche attraverso opportuni sgravi fiscali, l'assunzione regolare delle assistenti familiari;

- sostenere l'integrazione delle cittadine, dei cittadini e delle famiglie di immigrati regolari.

In particolare, nel programmare e organizzare gli interventi, appare opportuno rivolgere una specifica attenzione all'impegno di «cura» e di «sostegno» nei confronti di alcune tipologie familiari e di soggetti la cui situazione, più di altre, si ritiene esposta a maggiori difficoltà:

- famiglie con bambini piccoli;
- famiglie che affrontano problemi psichiatrici, di disabilità, di non autosufficienza, o di dipendenza patologica di particolare gravità, genitori soli con bambini;
- famiglie con tre o più figli;
- giovani che intendono costituire una nuova famiglia;;
- giovani famiglie immigrate;
- famiglie che affrontano cambiamenti di particolare complessità relazionale, quali la separazione coniugale, con particolare riguardo ai casi in cui la separazione è legata a violenze o abusi;
- famiglie o soggetti che versano in condizioni di povertà e di emergenza sociale ed economica, nei cui confronti urgono interventi sul piano abitativo, lavorativo, psicologico e sociale.

Con riferimento alla questione del raccordo delle politiche pubbliche e, specificatamente di quelle per la famiglia, l'indagine conoscitiva ha messo in luce l'esigenza di superare una certa frammentarietà degli interventi nel settore socio-assistenziale e di evitare la parcellizzazione delle competenze tra i diversi attori istituzionali. La citata segmentazione non favorisce, infatti, un approccio globale, multidisciplinare e interistituzionale delle delicate questioni da affrontare. I Ministeri competenti, rispetto alle politiche richiamate, con riferimento alle problematiche sociali, devono operare sinergicamente, anche attraverso gli strumenti di concertazione e di raccordo tra i diversi livelli di governo.

Tale attenzione riguarda, non solo la realizzazione di un omogeneo livello di assistenza sull'intero territorio nazionale, ma anche il raggiungimento di un'adeguata capacità di integrazione nell'ambito dell'erogazione delle prestazioni sanitarie, socio-assistenziali, educative, formative e lavorative, potenziando la rete integrata dei servizi.

Un primo tentativo in questa direzione è stato compiuto, come è stato più volte richiamato, con la legge-quadro 8 novembre 2000, n. 328, che, nell'attuare una revisione organica del comparto socio-assistenziale, ha tracciato un percorso di razionalizzazione degli interventi basato sul coordinamento dei diversi livelli istituzionali coinvolti. In proposito, va tuttavia notato che, a seguito alle profonde modificazioni introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 nel sistema dei rapporti tra amministrazione centrale e regionale, si è originata una forte conflittualità tra Stato e regioni, testimoniata dalla copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale.

Al fine di garantire una maggiore efficacia al reticolato di programmi ed interventi nel settore socio-assistenziale, appare quindi evidente l'esigenza di assicurare una compiuta attuazione della legislazione vigente, a partire dalla citata legge n. 328 del 2000 che, con l'articolo 18, prevede, in particolare, il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali e che va raccordata con gli altri interventi legislativi in materia, anche al fine di eliminare antinomie e sovrapposizioni. In primo luogo, si palesa la necessità di potenziare, dal punto di vista organizzativo, il sistema dei servizi sociali, in modo che possa fornire risposte tempestive e qualitativamente all'altezza delle questioni

trattate. Le carenze dei servizi sociali, denunciate dagli operatori del settore e dal mondo dell'associazionismo, derivano, in molti casi, dalle politiche di contenimento della spesa, dalla soppressione del turn over e dalla riduzione degli organici, dalla scarsa attenzione per la formazione e l'aggiornamento professionale.

L'emergenza connessa a tali criticità investe anche l'esigenza di incrementare in misura considerevole il flusso delle risorse dedicate alla protezione sociale e alla famiglia, a partire da quelle del Fondo per le politiche sociali, del quale occorre razionalizzare l'impiego da parte delle istituzioni competenti secondo un'adeguata programmazione.

Analogamente, emerge la necessità di dare concreta attuazione ad alcune altre previsioni normative, dalle disposizioni della stessa legge n. 328 del 2000, in materia di progetti individuali e di incentivi all'occupazione delle persone disabili di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili), al coordinamento delle politiche per la disabilità di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), al riordino delle prestazioni monetarie nel settore della invalidità civile, ai progetti del «dopo di noi».

Un altro aspetto degno di rilievo concerne la necessità di implementare adeguatamente l'informazione al cittadino in ordine ai servizi forniti sul territorio, atteso che spesso non sono sufficientemente accessibili e chiare le indicazioni relative alle prestazioni esigibili, ai soggetti e alle strutture eroganti, alle modalità di denuncia dei disservizi e delle carenze. Risulta dunque del tutto evidente l'esigenza di potenziare e orientare meglio i flussi della spesa pubblica per il sistema di welfare e implementare gli altri interventi a favore della famiglia, anche potenziando gli strumenti di sostegno del reddito e dei carichi familiari (assegni familiari, benefici fiscali, con particolare riferimento alle famiglie numerose) e la rete dei servizi sul territorio. In tal senso occorre attribuire maggiori risorse a tutti i canali di finanziamento esistenti sulla base della vigente legislazione (tra i quali si ricordano il Fondo per le politiche sociali, il Fondo per le politiche della famiglia, istituito dalla legge 296/2006, e il Fondo per la non autosufficienza, il Fondo per l'infanzia e l'adolescenza istituito dalla legge 285/97, i finanziamenti per il Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi, il Fondo per la lotta alla droga previsto dalla legge 309/90). È necessario inoltre, tenuto conto degli esiti della verifica della sperimentazione del reddito minimo di inserimento, ipotizzare la stabilizzazione futura della misura, quale sostegno permanente alle famiglie in situazioni di difficoltà economica. Sul versante previdenziale un'attenzione particolare va riservata al tema delle pensioni di importo più basso al fine di assicurare che gli importi delle stesse siano maggiormente aderenti al soddisfacimento dei bisogni essenziali della persona.

In termini più generali, appare oltremodo importante assumere uno orientamento preciso attorno al tema della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale, dando corso all'impianto della Legge 328 del 2000, ed assicurando un miglior coordinamento tra politiche sociali e politiche sanitarie. In particolare, nell'ambito di un'azione generale di potenziamento dei servizi sociali, una specifica attenzione va dedicata al rafforzamento dei consultori, del segretariato sociale, e dell'istituto della mediazione familiare, anche quali possibili strumenti per la prevenzione, comprensione ed il superamento di conflitti o tensioni all'interno del contesto familiare. In particolare, va segnalata l'urgenza di pervenire ad una riorganizzazione complessiva della rete consultoriale, articolando l'offerta dei servizi in modo che tali strutture diventino veri e propri luoghi al servizio delle donne e delle famiglie, anche mediante l'impiego proficuo delle buone pratiche affermatesi a livello locale. In particolare, i consultori devono svolgere una funzione di cooperazione e affiancamento alla vita della famiglia e dei suoi componenti, secondo un approccio multidisciplinare, fornire informazioni, favorire iniziative sociali di aiuto e sostegno, svolgere attività di censimento dei bisogni e dei servizi, favorire occasioni di incontro.

Va inoltre promossa e valorizzata la funzione delle associazioni e delle organizzazioni del privato sociale, attraverso una progressiva integrazione dei servizi e delle prestazioni erogate nelle forme previste dalle convenzioni locali, secondo il principio di sussidiarietà e sotto la responsabilità dei comuni. Inoltre, al fine più specifico di incentivare la formazione di nuove famiglie vanno adottate misure per ridurre in modo consistente la precarietà dei rapporti di lavoro, diffusa soprattutto tra i giovani e nelle aree del mezzogiorno, nonché per risolvere il disagio abitativo soprattutto per le giovani coppie.

È stata segnalata, inoltre l'urgenza di una nuova configurazione degli indicatori assunti a parametro dell'ISEE che, per come è attualmente costruito, penalizza spesso le famiglie più numerose, nonché l'esigenza della riduzione e della ridefinizione dell'imposta comunale sugli immobili, di quella sui rifiuti, e delle tariffe dei consumi di elettricità, di acqua, di gas, nel senso di graduarne l'importo in relazione alla consistenza del nucleo familiare. Va inoltre presa in considerazione la proposta di aggiornare il sistema della rilevazione dei prezzi, non solo per ricercare una migliore interpretazione del paniere (e quindi dell'andamento dell'inflazione), ma soprattutto per costituire nuovi panieri strutturati per aree geografiche e per classi sociali. Specifiche misure vanno poi adottate per affrontare il problema del sovraindebitamento delle famiglie.

Appare altresì opportuno dedicare un'attenzione particolare agli interventi finalizzati a sostenere le famiglie in ambito rurale, promuovendo, tra l'altro, la realizzazione di una rete integrata di sviluppo e protezione sociale per il mondo rurale.

Per quanto attiene, poi, al sistema sanitario appare urgente dedicare una specifica attenzione alla questione dell'accesso alle prestazioni (peraltro caratterizzata da tempi di attesa molto lunghi, soprattutto per la diagnostica strumentale e specialistica e gli interventi chirurgici) e della semplificazione dei percorsi assistenziali allo scopo di promuovere la presa in carico effettiva del paziente.

Occorrerebbe inoltre operare per garantire un livello adeguato di assistenza a domicilio per alcune patologie tra le quali si segnalano quelle oncologiche, nonché quelle croniche, rare e psichiatriche. In particolare, per quanto attiene a questo ultimo aspetto, va segnalato che la tutela della salute mentale continua a gravare in modo consistente sulle famiglie con gravosissimi oneri economici e psicologici. Più specificamente connessa al tema della maternità, è stata richiamata la necessità di rafforzare la tutela dei diritti della partoriente e del neonato, a partire dal diritto della donna di ricorrere al parto indolore, su tutto il territorio nazionale, con particolare riferimento all'assistenza prima, durante e dopo il parto e alla segretezza dello stesso.

Una particolare attenzione va poi riservata al potenziamento degli interventi a favore della non autosufficienza anche valutando l'introduzione di specifici sgravi fiscali per l'assunzione delle assistenti familiari (badanti).

In relazione alle fasce di disabilità occorrerebbe poi giungere ad una semplificazione delle procedure di accertamento, al potenziamento dell'assistenza domiciliare e alla realizzazione di centri di soggiorno, nonché ad un maggior coordinamento delle competenze centrali e locali delineate dalla legge n. 104 del 1992. Va riservata infine una considerazione particolare al tema della tutela delle persone maggiorenni divenute non autosufficienti a seguito di traumi o patologie. Sussiste infine anche la necessità di affrontare alcune priorità relative alla condizione degli stranieri, tra le quali vanno segnalate l'opportunità di giungere ad una piena tutela dei diritti dei migranti (anche attraverso l'adesione alla Convenzione ONU del 1990 e gli opportuni adeguamenti del quadro normativo in materia di cittadinanza), di favorirne il ricongiungimento familiare, di consentirne l'inserimento sociale, lavorativo e scolastico, di adottare particolari misure per fronteggiare il disagio abitativo.

Al fine di ridurre, inoltre, la tendenza crescente delle donne immigrate a ricorrere alla interruzione volontaria di gravidanza, appare prioritaria l'esigenza di operare un rafforzamento dei consultori e degli altri strumenti di prevenzione, informazione e di sostegno alle donne medesime.

(omissis)