PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
PALAZZO CHIGI
Dipartimento per le politiche della famiglia

TERZA CONFERENZA
NAZIONALE SULLA
FAMIGLIA

APPROFONDIMENTI SCIENTIFICI DELLA TERZA CONFERENZA NAZIONALE SULLA FAMIGLIA

Roma, 28-29 settembre 2017

Rapporto finale

Istituto degli Innocenti

Componenti dell'Osservatorio nazionale sulla Famiglia (DPCM 8 agosto 2016)

Designati dal Ministro delegato per le politiche della famiglia
Dott. Silvio Magliano
Dott. Marco Villani

Designati dalle Amministrazioni centrali
Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità
Avv. Marta Giovannini
Ministero della Giustizia
Dott.ssa Gemma Tuccillo
Ministero dell'Economia e Finanze
Dott.ssa Fernanda Ballardin
Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti
Dott.ssa Claudia Imperi
Ministero dell'Istruzione , dell'Università e della Ricerca
Dott. Giuseppe Pierro
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Dott.ssa Adriana Ciampa
Ministero della Salute
Prof.ssa Assunta Morresi
Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
Prof. Andrea Porcarelli
Prefetto Sandra Sarti
Ministero dello Sviluppo Economico
Dott.ssa Maria Benedetta Francesconi

Designati dalla Conferenza Unificata
Per le Regioni
Dott.ssa Maria Luisa Gallinotti
Dott.ssa Paola Garvin
Dott.ssa Ilaria Marzi
Dott. Antonio Mazzarotto
Dott.ssa Adriana Barbara Bisset
Dott.ssa Giulia Sannolla
Dott.ssa Francesca Ragazzini
Per l'ANCI
Gina Pedroni
Luca Pacini
Luisa Sironi
Per l'UPI
Eleonora Della Penna
Samantha Palombo

Designati dalle Organizzazioni sindacali dei lavoratori
Sign.ra Maria Guidotti (CGIL)
Sig. Alessandro Geria (CISL)
Dott.ssa Silvana Roseto (UIL)

Designati dalle Organizzazioni dei datori di lavoro
Dr. Pierangelo Albini (Confindustria)
Dott.ssa Lorella Ansaloni (Coldiretti)
Dr. Fabio Menicacci (Confartigianato)
Dott.ssa Tiziana Andreani (Confcommercio)

Designati dalle Associazioni familiari a carattere nazionale
Francesco Bianchini
Maria Grazia Nasazzi Colombo
Emma Ciccarelli

Designati dalle associazioni del Terzo settore aventi carattere nazionale
Camillo Cantelli
Massimo Orselli
Sofia Rosso

Assistenza tecnico scientifica a cura dell'Istituto degli Innocenti di Firenze
Donata Bianchi, Giovanni Damiano, Marzia De Rossi, Lucia Fagnini, Monica Mancini, Enrico Moretti, Tessa Onida, Arianna Pucci, Marco Zelano

Il presente rapporto è stato realizzato dal Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dall'Istituto degli Innocenti di Firenze nell'ambito delle attività previste dall'accordo di collaborazione ai sensi dell'art. 15, co.1, della legge 241 del 1990, relativamente al supporto all'Osservatorio nazionale sulla famiglia, al monitoraggio di politiche per la famiglia a livello regionale e locale, all'aggiornamento del manuale per i servizi educativi per l'infanzia e all'approfondimento sugli orfani di crimini domestici.
Pubblicato nel maggio 2018

Indice

Prefazione 7

Relazioni introduttive 9

Relazione del Presidente dell'Istat - *Giorgio Alleva* 10
Relazione del Presidente dell'INPS - *Tito Boeri* 17
Saluto della Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza - *Filomena Albano* 21
Relazione del Presidente del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia - *Simonetta Matone* 24

GRUPPO 1 Centralità del ruolo delle famiglie come risorse sociali ed educative 30

Marina D'Amato - *Genitori e figli: prospettive di nuove interazioni familiari* 30
Pierpaolo Donati - *Perché e come le famiglie sono la risorsa primaria di ogni società: la proposta del family mainstreaming relazionale* 40

GRUPPO 2 Crisi demografica e rapporto fra il quadro nazionale e le tendenze internazionali 71

Alessandro Rosina - *Specificità e squilibri della demografia italiana* 71
Gian Carlo Blangiardo - *La famiglia nell'Italia dell'"altra crisi"* 76
Rosangela Lodigiani - *Leggere la crisi demografica come fenomeno sociale complesso* 84

GRUPPO 3 L'evoluzione della famiglia fra diritto e società 93

Gianni Ballarani - *Analisi giuridica, economica e sociale del fenomeno della disgregazione familiare* 93
Liliana Rossi Carleo - *La proiezione delle dinamiche affettive fra realtà sociale e regolamentazione* 101
Michele Sesta - *Autonomia privata e controllo giudiziale nella crisi della famiglia* 106
Mirzia Bianca - *Il nuovo diritto di famiglia tra libertà e solidarietà. Alcune riflessioni sul superiore interesse del minore* 117
Francesca Stilla - *La mediazione nel sistema di giustizia penale minorile* 121

GRUPPO 4 Armonizzazione famiglia-lavoro e nuove politiche di welfare 128

Daniela Del Boca - *Le politiche per la prima infanzia in Italia* 128
Donatella Bramanti - *Le politiche per gli anziani e per la cronicità: un punto di vista familiare* 132
Virginia Costa - *L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati* 139
Aldo Fortunati - *Dal monitoraggio del "piano nidi" alle prospettive della riforma dello 0-6* 143
Federico Perali - *Le povertà familiari e le politiche di inclusione sociale* 147
Elisabetta Carrà - *La rilevanza della valutazione d'impatto per le politiche familiari* 151

GRUPPO 5 Proposte e prospettive per un fisco a sostegno delle famiglie 155

Mauro Marè - *Proposte e prospettive per un fisco a sostegno delle famiglie* 155
Fernando Di Nicola - *Limiti del vigente intervento a sostegno delle famiglie e linee di una possibile riforma* 158
Marco Alleva - *Fiscalità e famiglia: i lavori dell'Osservatorio* 166
Marco Miccinesi - *Fiscalità e famiglia nel quadro dei principi costituzionali e comunitari* 171
Massimo Baldini - *Famiglie, imposte e trasferimenti monetari in Italia* 176

Relazioni dei rapporteur dei gruppi di lavoro delle Terza Conferenza nazionale sulla famiglia 181

Ilaria Marzi -*Centralità del ruolo delle famiglie come risorse sociali ed educative* 182
Fernanda Ballardin - *Crisi demografica e rapporto fra il quadro nazionale e le tendenze internazionali* .. 185
Marta Giovannini - *L'evoluzione della famiglia fra diritto e società* 189
Gina Pedroni - *Conciliazione famiglia-lavoro e nuove politiche territoriali di welfare* 195
Silvio Magliano - *Proposte e prospettive per un fisco a sostegno delle famiglie* 205

Allegati **209**
I documenti finali dei gruppi di lavoro dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia **211**
Gruppo 1 212
Gruppo 2 236
Gruppo 3 257
Gruppo 4 284
Gruppo 5 e 6 335

Abstract dei gruppi di lavoro dell'osservatorio nazionale presentati in occasione della Terza Conferenza nazionale sulla famiglia **339**

PREFAZIONE

La Terza Conferenza nazionale sulla famiglia dal titolo *Più forte la famiglia più forte il Paese*, svoltasi a Roma il 28 e 29 settembre 2017 e organizzata dal Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri con il prezioso supporto dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, ha rappresentato un'importante occasione di confronto e di riflessione sui temi della famiglia, considerata in tutte le sue componenti e problematiche generazionali.

La Conferenza, prevista dall'art. 1, comma 1251, lettera a), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha visto la partecipazione delle Istituzioni a tutti i livelli di governo, delle parti sociali e delle organizzazioni rappresentative della società civile, e ha affrontato temi di grande rilevanza e attualità quali quelli della crisi demografica, delle politiche fiscali a favore della famiglia e delle misure di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro anche al fine di acquisire proposte e indicazioni utili per l'elaborazione del prossimo Piano Nazionale sulla Famiglia.

Le relazioni e gli interventi di natura tecnico-scientifica, qui raccolti, sono il risultato del considerevole impegno profuso nel corso delle due giornate di lavori, sviluppatesi su cinque ambiti tematici, quali a) la centralità del ruolo delle famiglie come risorse sociali ed educative; b) la crisi demografica e rapporto fra il quadro nazionale e le tendenze internazionali; c) l'evoluzione della famiglia fra diritto e società; la conciliazione famiglia-lavoro e nuove politiche di welfare; e) le proposte e prospettive per un fisco a sostegno delle famiglie.

Si tratta, peraltro, di temi che, in vista della suddetta Conferenza, erano stati analizzati e discussi dai componenti del citato Osservatorio nazionale sulla famiglia, istituito presso il Dipartimento per le politiche della famiglia, quale organismo di supporto tecnico scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali per la famiglia.

Con il presente volume, nel sottolineare il ruolo centrale svolto dalla famiglia in seno alla società, si intende fornire un quadro conoscitivo dettagliato delle proposte e delle istanze emerse nel corso della citata Conferenza sulle politiche familiari al fine di individuare le migliori soluzioni per investire sulla famiglia, risorsa insostituibile del nostro Paese.

RELAZIONI INTRODUTTIVE

RELAZIONE DEL PRESIDENTE DELL'ISTAT

GIORGIO ALLEVA

Gli eventi che caratterizzano la formazione della famiglia, la sua evoluzione, l'uscita dalla famiglia di origine, la formazione della coppia, la nascita di un figlio, l'interruzione della relazione affettiva con il partner, la ricomposizione della famiglia, il nido vuoto quando i figli lasciano la casa, la vedovanza, rappresentano tappe cruciali dei percorsi di vita degli individui. Sono eventi speciali e unici nella vita di ciascuno e non sempre accadono tutti, tantomeno in questo ordine. Al di là della specificità delle singole biografie, tali eventi presentano tratti comuni: sono questi l'oggetto dell'interesse della società e dell'intervento del legislatore, la ragione ultima della conferenza nazionale della famiglia.

La statistica ufficiale ha i mezzi e gli strumenti per rappresentare l'eterogeneità e la molteplicità delle storie dei 60 milioni di individui e dei 25 milioni di famiglie che oggi compongono la popolazione, e può quindi dare un contributo importante alla comprensione e allo studio dei loro problemi e delle loro potenzialità. Tenendo conto delle diverse fasi e dei percorsi di vita si possono identificare i bisogni specifici delle famiglie, bisogni che il sistema economico, sociale e istituzionale dovrebbe soddisfare per rafforzare le famiglie oggi e quindi garantire migliori prospettive per il futuro. Le trasformazioni sociali ed economiche che hanno attraversato il nostro Paese hanno innescato nel tempo profondi mutamenti nei comportamenti demografici e sociali: sul piano del costume e dei modi di vivere, dell'investimento in capitale umano e della partecipazione al mercato del lavoro delle generazioni che si sono succedute e che via via sono entrate nella vita adulta.

L'Istat ha dedicato a questo tema il Rapporto Annuale del 2016, raccontando come negli ultimi novanta anni la società italiana sia cambiata. Si tratta di un intervallo temporale tutto sommato breve per la demografia: novanta anni corrispondono pressappoco a quattro generazioni di madri e figlie, come potrebbero essere le nate nel 1926, 1952, 1976 e nel 2017. Il confronto delle piramidi delle età, in corrispondenza degli anni di nascita, di queste quattro generazioni, consente di apprezzare in tutta la sua portata lo straordinario impatto delle transizioni demografiche: il rovesciamento della proporzione tra anziani e giovani. Si possono chiaramente distinguere i tratti salienti di questa evoluzione, come ad esempio i restringimenti a causa degli eventi bellici e i successivi recuperi, gli effetti del "baby boom"; il processo di erosione della base della piramide per effetto della denatalità dovuta al dipanarsi degli effetti sociali della crisi economica. Si osservano anche i guadagni in termini di sopravvivenza: la speranza di vita alla nascita raggiunge nel 2016 gli 80,6 anni per gli uomini e gli 85,1 anni per le donne. È un risultato straordinario, conseguito, in primo luogo, grazie ai progressi della medicina e dei sistemi di cura ma anche

al diffondersi di comportamenti e abitudini più salutari oltre che alla diffusione della prevenzione. Esso comporta tuttavia, la rapida crescita di bisogni specifici di una popolazione che vive più a lungo ma non sempre in buona salute, soprattutto nell'età più avanzata.

Di questi bisogni si fanno spesso carico le famiglie. Sul versante opposto, la progressiva erosione di contingenti delle nuove generazioni, per effetto della denatalità, è il vero fattore di squilibrio. La quota di popolazione tra 0 e 24 anni di età, poco meno del 24%, si è dimezzata rispetto al 1926. I due terzi della differenza tra il numero di nascite osservate nel 2008 e nel 2016 sono da attribuire alla struttura per età della popolazione. Infatti, la popolazione femminile residente tra i 15 e i 29 anni è pari a poco più della metà di quella tra 30 e 49 anni. A parità di condizioni, meno donne in età feconda comportano inevitabilmente meno nascite. La restante quota di diminuzione delle nascite dipende invece dalla diminuzione della propensione ad avere figli. In Italia, dopo il boom di nascite degli anni sessanta, la dinamica naturale si è fatta via via più debole, a causa della diminuzione della fecondità, con un rallentamento del ritmo di crescita della popolazione.

Sul finire del XX secolo la crescita è ripresa, ma solo grazie al contributo diretto e indiretto dell'immigrazione. Nell'arco di poco più di un ventennio i cittadini stranieri residenti in Italia hanno superato i 5 milioni, l'8,3% dei residenti al 1 gennaio 2017. L'immigrazione ha contribuito così ad attenuare la crescita dell'invecchiamento demografico sia direttamente, mediante l'ingresso di popolazione giovane, sia indirettamente, tramite nascite. Ad alimentare il numero degli stranieri in Italia ci sono, infatti, non solo le migrazioni dall'estero ma anche i nati, nel nostro Paese, da genitori entrambi stranieri, le cosiddette "seconde generazioni". Al 1 gennaio 2017 i minori di cittadinanza straniera, nati in Italia, sono circa 760 mila. I profondi mutamenti che hanno attraversato la società italiana, oltre a indurre cambiamenti nei comportamenti demografici, hanno trasformato le famiglie stesse con una semplificazione della loro struttura, un aumento delle nuove forme familiari e il modificarsi delle esperienze delle generazioni nelle varie fasi di vita.

Negli ultimi dieci anni è diminuito il numero dei componenti e di pari passo è aumentato il numero delle famiglie. In particolare, le coppie con figli diminuiscono di oltre 6 punti percentuali; nello stesso periodo sono aumentate le famiglie unipersonali mentre sono rimaste stabili le coppie senza figli. La crescita dei single ha riguardato gli anziani soli, in genere donne, ma anche giovani adulti, soprattutto single non vedovi, anche in conseguenza dell'aumento delle separazioni e dei divorzi. Le libere unioni sono passate dal 2,8% al 4,9% e hanno interessato in modo più accentuato coppie composte da persone dotate di un titolo di studio più elevato e che lavorano entrambe. Registrano gli incrementi più sostenuti le convivenze *more uxorio* tra partner celibi e nubili, raddoppiate rispetto al decennio precedente. Di conseguenza la quota di nati da genitori non coniugati è passata dall'8,1% del 1995 al 29,9% del 2016. A

seguito dell'emanazione della Legge sulla "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze" l'Istat ha avviato la loro rilevazione. Dall'entrata in vigore della nuova normativa al 31 dicembre del 2016, sono state rilevate 2.451 unioni civili di cui tre quarti tra uomini.

Si mantiene stabilmente alta la permanenza dei giovani tra i 25 e i 34 anni che vive nella famiglia di origine nel ruolo di figli, fenomeno più diffuso tra gli uomini che tra le donne; il fenomeno si estende anche agli adulti di 35 e 44 anni in una proporzione pressoché triplicata rispetto al ventennio precedente. Questa tendenza è stata favorita dall'allungamento dei tempi impiegati per il percorso formativo e dall'instaurarsi di rapporti fra genitori e figli sempre meno basati su gerarchie. A queste determinanti socio-culturali si aggiungono i fattori socio-economici che ostacolano la realizzazione dei progetti di indipendenza e autonomia dei giovani e la formazione di nuove famiglie. Il protrarsi della permanenza dei giovani nella famiglia di origine spinge in avanti, e in molti casi riduce, il calendario di tutte le tappe dei percorsi di vita. Diminuiscono per converso i giovani adulti nel ruolo di genitori, all'inizio degli anni novanta le giovani di 25 – 34 anni che vivevano in coppia con i propri figli erano la maggioranza delle loro coetanee, ma già dieci anni dopo questa situazione familiare era scesa intorno al 40% nella stessa fascia di età, per scendere ancora al 34,7% nel 2015/2016.

Queste trasformazioni sono il risultato della posticipazione e del persistente calo della nuzialità e della fecondità. La propensione al primo matrimonio è in diminuzione dagli anni Settanta, tra le conseguenze sociali della crisi c'è una ulteriore caduta della nuzialità tra il 2008 e il 2016 seguita da una lieve ripresa e da un aumento dell'età media al primo matrimonio. Nel 2016 sono state celebrate, in Italia, poco più di 203 mila nozze, nel 2008 erano quasi 44 mila in più. A diminuire sono proprio i primi matrimoni, mentre matrimoni successivi sono in continuo aumento. La propensione a sposarsi per la prima volta, da anni in diminuzione, mostra nel 2016 una lieve ripresa rispetto all'anno precedente sia per gli uomini sia per le donne. Chi decide di convolare a nozze per la prima volta, lo fa sempre più tardi rispetto al passato: l'età media del primo matrimonio sale di circa due anni dal 2008 al 2016 e arriva a 34,8 anni per gli uomini e 31,8 per le donne. Passando alla fecondità, metà delle donne nate nel 1976 ha avuto il primo figlio entro 30 anni, mentre l'età mediana al primo figlio era di 23 anni per le loro madri. Quasi la metà delle attuali quarantenni ha avuto almeno un secondo figlio, mentre le loro madri alla stessa età in più di 6 casi su 10 avevano avuto almeno il secondogenito. La persistente bassa fecondità che caratterizza il nostro Paese potrebbe indurre a ipotizzare una crescente disaffezione verso la maternità. Il fenomeno della contrazione delle nascite ha tuttavia riguardato solo marginalmente il primo figlio: almeno fino alle coorti di donne nate nella seconda metà degli anni sessanta, circa 4 donne su 5 non hanno rinunciato ad avere almeno un figlio. Per le generazioni successive il fenomeno sembra in aumento, un quarto delle donne nate nel 1976 non ha avuto figli entro i 40 anni, il doppio delle loro madri. A fronte di livelli decisamente contenuti del tasso di fecondità totale, circa 1,3 figli per donna nel 2017, i progetti familiari vedono nella famiglia con due figli la

composizione attesa più frequentemente riportata dalle donne e dalle coppie. In particolare, tra le donne che hanno almeno un figlio, il modello della famiglia con due figli è ancora dominante. La propensione verso la famiglia con il figlio unico è minoritaria tra le madri, circa il 10% di queste, e più spesso manifestata da donne con più di 40 anni che hanno posticipato in misura consistente la nascita del primo figlio.

La fecondità attesa sarebbe dunque superiore ai livelli di sostituzione (2 figli per donna). Per questo appare importante agire sugli ostacoli che si frappongono alla realizzazione dei progetti familiari. Allo scopo di valutare la capacità predittiva delle intenzioni di fecondità espresse nel 2005, l'Istat ha stimato le curve di sopravvivenza della transizione al secondo figlio sia per le donne primipare sia per quelle che pianificavano o meno di avere almeno un altro figlio: dalla lettura delle due curve di sopravvivenza si evince come i progetti espressi trovino in buona parte conferma nel comportamento riproduttivo effettivamente realizzato nei 6 anni successivi. In particolare, alla fine del lasso di tempo considerato, meno di 2 donne su 10, tra coloro che non pianificavano altri figli al momento dell'intervista, hanno di fatto avuto il secondo figlio, contro oltre la metà tra coloro che invece si mostravano favorevoli. A questo proposito, è utile analizzare le motivazioni delle donne che non vogliono avere altri figli. Le prime tre motivazioni addotte sono le stesse a prescindere dal numero di figli della donna, ma la loro importanza varia considerevolmente al variare del numero di figli che la donna ha già. Per le madri di un solo figlio, la prima motivazione è legata all'esistenza di problemi di tipo economico, segnalati da circa una madre su quattro. I motivi legati all'età, pur se frequentemente riportati da tutte le madri, sono evidenziati in special modo dalle madri di un figlio solo; infine, quasi una donna su dieci non progetta di avere altri figli per problemi legati al lavoro o perché ravvisa difficoltà nella conciliazione degli impegni familiari con quelli lavorativi.

Come abbiamo recentemente rilevato, l'economia italiana è in fase di crescita, i segnali di consolidamento dell'espansione del livello di attività economica sono associati a un assorbimento di lavoro da parte del sistema produttivo. Tuttavia, il Mezzogiorno si caratterizza per la quota più alta di famiglie senza occupati né pensionati da lavoro, sia per le famiglie unipersonali sia per le famiglie di due componenti e più: questa quota è il doppio della media italiana per entrambe le tipologie familiari analizzate. Esaminando poi la condizione occupazionale di chi vive in coppia, emerge come per le donne la presenza dei figli influisca sulla loro partecipazione al mercato del lavoro: la quota di occupate in questa condizione è, infatti, più bassa rispetto a quella delle donne che vivono in coppia senza figli. Il rapporto tra il tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni, con figli in età prescolare, e le donne senza figli è una misura indiretta dell'adeguatezza dei servizi tesi alla conciliazione degli impegni casa-lavoro; uno dei dodici indicatori di benessere equo e sostenibile inseriti nel ciclo di bilancio mostra che nel 2016, ogni 100 occupate senza figli si contano 76 madri lavoratrici con bambini piccoli. Il divario tra i due tassi di occupazione diminuisce al crescere dell'età della donna e del titolo di studio conseguito.

I dati più recenti confermano dunque il ruolo positivo svolto dal livello di istruzione. Il divario a sfavore delle madri, rispetto alle donne senza obblighi familiari, si riduce sensibilmente per le donne con un elevato titolo di studio, per le quali il tasso di occupazione è superiore al 70% indipendentemente dal ruolo in famiglia. Si delinea dunque un quadro molto eterogeneo con il tasso riferito alle donne di 25 – 49 anni, compreso tra un minimo del 21,9% per le madri del Mezzogiorno con un basso titolo di studio, a un massimo del 92,8% delle laureate che vivono da sole al Centro. Complessivamente la situazione occupazionale delle donne nel nostro Paese rimane tra le peggiori dell'Unione Europea, nella media 2016 l'Italia risulta penultima in graduatoria, seguita soltanto dalla Grecia. Nei Paesi UE la spesa per le prestazioni sociali destinate alla famiglia è pari, in media, al 2,4% del Pil, questa risulta più elevata in Danimarca, Lussemburgo e Finlandia, mentre è più bassa nei Paesi Bassi, in Grecia, in Portogallo. L'Italia con l'1,6% di spesa presenta valori sotto la media europea.

Un ruolo centrale nella fornitura di servizi alle famiglie è svolto direttamente dai Comuni, la cui spesa complessiva per la rete territoriale dei servizi ammonta a circa 7 miliardi di euro, di questi il 40% sono destinati a interventi e servizi di supporto alle famiglie con figli. Circa il 47% della spesa destinata alle famiglie è impiegata nella gestione degli asili nido e di altri servizi socio educativi per la prima infanzia, sia comunali sia privati, convenzionati o sovvenzionati. Nell'anno scolastico 2013/2014 sono state censite dall'Istat sul territorio nazionale complessivamente 13.751 unità che offrono servizi socio educativi per l'infanzia, per un totale di circa 370 mila posti complessivi. I servizi a titolarità pubblica sono il 35% del totale e offrono la metà dei posti disponibili. I bambini tra 0 e 2 anni che fruiscono dell'offerta pubblica di asili nido o altri servizi socio educativi sono il 12,9% a livello nazionale, mentre i posti nelle strutture pubbliche e private coprono il 22,5% con rilevanti differenze territoriali.

Complessivamente per gli asili nido comunali, se pur con differenze sia territoriali sia tra i diversi ambiti urbani, risultano coperti l'87% dei posti censiti, non sempre dunque i posti disponibili sono pienamente utilizzati. Questo comportamento può avere motivazioni culturali, logistiche, organizzative e anche economiche; ad esempio, in molti casi emerge la difficoltà delle famiglie a pagare le rette previste dai Comuni. L'insieme di queste motivazioni portano a far preferire la custodia di bambini da parte di familiari, piuttosto che l'affidamento a strutture socio educative. Un bambino su due al di sotto dei 2 anni è affidato ai nonni quando i genitori lavorano.

Le famiglie si trovano ad affrontare anche i problemi legati alla cura degli anziani. In Italia in circa il 38% delle famiglie è presente almeno una persona anziana, e nel 14,5% dei casi in famiglia vive un anziano con gravi difficoltà nelle fondamentali attività quotidiane di cura della persona: di questi, il 58,1% avverte la necessità di ricevere aiuto, o un ulteriore supporto, con una netta prevalenza tra gli uomini. Le famiglie che devono affrontare tale fragilità nel 28,3% dei casi soddisfano il bisogno di assistenza ricorrendo a servizi

a pagamento, tipicamente le badanti, e in circa il 42% dei casi si tratta di anziani che vivono da soli. Nelle restanti tipologie familiari le quote si dimezzano poiché più spesso qualche componente della famiglia assume il ruolo di *care giver*. È il caso ad esempio delle coppie senza figli in cui l'anziano fragile vive insieme al partner che si fa carico della sua assistenza. Sul territorio, le famiglie con almeno un anziano si concentrano soprattutto al nord, ma quelle in cui l'anziano ha problemi di autonomia sono maggiormente diffuse nel Mezzogiorno. Di contro i livelli di accesso ai servizi a pagamento per l'assistenza sono più alti al centro nord con divari territoriali ancora maggiori nel caso dell'anziano solo e con problemi di autonomia.

Negli anni della crisi la spesa media per consumi delle famiglie si è mantenuta pressoché costante fino al 2011, sono seguiti poi due anni di forte calo cui ha fatto seguito una moderata ripresa. Negli ultimi tre anni è di riflesso diminuita la quota di famiglie che provano a ridurre le quantità acquistate o che acquistano prodotti di minore qualità. Tuttavia le famiglie più benestanti, quelle dell'ultimo quinto per livello di spesa, sono quelle che hanno visto ridursi maggiormente questa quota, pur partendo da livelli assoluti più bassi. In base alle ultime informazioni disponibili dal 2005 al 2016 l'incidenza della povertà assoluta nelle famiglie è passata dal 3,6% al 6,3%; le famiglie in povertà sono dunque raddoppiate con rilevanti differenze sul territorio: nel 2016 nel Mezzogiorno si registrano i valori più elevati dell'incidenza, nel nord quelli più bassi. Sono le famiglie con 3 o più figli minori a manifestare le maggiori difficoltà, l'incidenza è aumentata di 8,5 punti percentuali rispetto al 2015. La povertà tra i minori passa dal 10,9% al 12,5%, ed è più elevata nel Mezzogiorno, con valori al di sopra del dato nazionale. Sono poi le famiglie straniere con minori quelle a registrare l'incidenza più elevata, 34,6%.

L'Istat ha spesso richiamato la necessità di pervenire a un quadro legislativo coerente in materia di misure a sostegno delle famiglie con figli – e più in generale di welfare familiare – e di misure di contrasto alla povertà. In quest'ultimo caso, passi avanti sono stati fatti con l'introduzione del Reddito di Inclusione che, a partire dal 1° gennaio 2018, sostituirà il sostegno all'inclusione attiva, e l'Assegno di disoccupazione. Il quadro vigente delle misure monetarie a sostegno dei figli a carico può essere ricondotto a due principali pilastri: quello fiscale, con detrazioni per familiari a carico, e quello della protezione sociale, con assegni familiari e assegni a nucleo familiare. Entrambi i pilastri presentano, però, chiari limiti. Quello fiscale risente dei molteplici interventi normativi sull'Irpef e l'Ire, non inquadrati in un'unica visione riformatrice, mentre quello della protezione sociale si caratterizza per essere riservato a determinate categorie di persone – lavoratori dipendenti, assimilati e pensionati – escludendo di fatto altre tipologie reddituali. L'efficacia dell'intervento pubblico può essere osservata anche attraverso la riduzione, a seguito dei trasferimenti pubblici, del rischio di povertà, qui inteso come la percentuale di persone la cui famiglia di appartenenza ha un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% della mediana della distribuzione. Le stime ottenute con il modello di micro-simulazione dell'Istat sulle famiglie mostrano che l'azione pubblica riduce il rischio di povertà delle famiglie anziane prevalentemente attraverso le pensioni, ma aumenta quello per i giovani

senza figli, per le famiglie con figli minorenni, sia in coppia, sia monogenitori. Le basi informative dell'Istat forniscono un quadro più dettagliato sugli assegni al nucleo familiare, gli assegni familiari percepiti dai lavori dipendenti, pensionati e parasubordinati per il coniuge i figli e gli altri familiari a carico. Nel 2014 percepisce questo tipo di sostegno il 22,8% delle famiglie. Analizzando esclusivamente le famiglie con figli, il 39,4% percepisce assegni familiari, ma quelle nella classe più bassa di reddito continuano a essere in posizione di svantaggio anche se aumenta il numero dei figli minorenni in famiglia: nel quinto di reddito più basso circa una famiglia su due, con almeno 3 figli minorenni percepisce gli assegni familiari, a fronte di circa l'80% delle famiglie del secondo e circa il 70% di quelle del terzo quinto di reddito.

Nel Rapporto Annuale 2017 abbiamo provato a riassumere le differenze sociali che caratterizzano gli oltre 25 milioni di famiglie residenti in Italia, identificando nove gruppi, individuati attraverso un approccio statistico che permette di rappresentare il livello di reddito familiare omogeneo tenendo conto di combinazioni specifiche e di diversi fattori: il livello di istruzione, la cittadinanza, la posizione professionale del principale percettore di reddito, il numero di componenti della famiglia. I nove raggruppamenti economico-sociali individuati presentano contorni ben definiti, attraverso una molteplicità di dimensioni: relative al reddito, a comportamenti di consumo e di spesa, all'uso del tempo libero, alla partecipazione politica e sociale, alla pratica e ai consumi culturali, all'istruzione, alla simmetria dei ruoli, alla parità di genere, ai luoghi di residenza e di vita a scala regionale all'interno dei quartieri delle città. L'identità sociale delle nostre famiglie non si gioca solo in termini di occupazione e ruolo all'interno del processo produttivo, ma in modi più complessi che nel passato a causa dell'operare congiunto di diversi fattori che si adattano con difficoltà a una classificazione della società strutturata rigidamente: la dimensione familiare - fattore di criticità-, il titolo di studio - fattore discriminante dei gruppi ad alto reddito-, la cittadinanza straniera, il ruolo attivo degli anziani spesso principali percettori di reddito nelle famiglie. In sintesi, dal quadro appena descritto emergono indicazioni importanti sulle azioni da intraprendere per rafforzare le famiglie attraverso misure di sostegno mirate sia alla rimozione degli ostacoli che si incontrano nelle diverse fasi del ciclo di vita sia alla riduzione delle disuguaglianze. Gli interventi devono favorire i giovani con misure di incentivazione della loro autonomia per metterli in condizione di realizzare i loro progetti di vita. Particolare attenzione deve essere riservata anche alle giovani coppie che desiderano avere figli, affinché i loro progetti possano realizzarsi prima che il rinvio diventi rinuncia. Occorre sostenere le famiglie in modo che possano conciliare le esigenze di cura dei componenti più fragili, siano essi figli o persone anziane. Infine è auspicabile che gli aiuti economici ai nuclei più fragili, tra cui molti costituiti da stranieri, siano accompagnati da politiche mirate all'inclusione sociale.

RELAZIONE DEL PRESIDENTE DELL'INPS

TITO BOERI

La Terza Conferenza nazionale della famiglia è un evento importante e particolarmente tempestivo perché si colloca in una fase di ripresa della nostra economia, il che consente di affrontare con maggiori mezzi le sfide e le problematiche al centro della conferenza. Al tempo stesso, è giusto ricordare che la crescita economica non basta da sola a risolvere i problemi di cui discutiamo perché non è come le alte maree che fanno salire tutte le barche allo stesso modo, bensì un fenomeno che può lasciare molte persone in condizioni di forte vulnerabilità.

Il mio intervento farà riferimento a dati che sono contenuti in gran parte nel 16° rapporto annuale dell'INPS, e li userò per sottolineare alcuni messaggi che è possibile trarre dalle nostre elaborazioni: il primo di questi è che in Italia abbiamo ancora tantissime famiglie che sono costrette a svolgere la funzione di ammortizzatore sociale, ruolo che noi, implicitamente, a causa delle debolezze del nostro sistema di protezione sociale, abbiamo loro assegnato. Se oggi non vogliamo far gravare unicamente sulle famiglie l'onere di occuparsi delle persone non autosufficienti non possiamo esimerci dal selezionare i beneficiari dell'assistenza guardando, da un lato, alla situazione economica, reddituale e patrimoniale, delle famiglie nel loro complesso, dall'altro alla gravità dell'invalidità della persona da assistere. Questo è un modo per essere sicuri che gli aiuti dello Stato siano indirizzati verso coloro che davvero hanno bisogno. E che si dia di più a chi ha più bisogno di ricevere questo aiuto.

Questo aspetto è ancora più importante se guardiamo alle sfide che ci attendono. La grande sfida dei prossimi decenni sarà quella della non autosufficienza, determinata dall'invecchiamento della popolazione. Non possiamo pensare di affrontarla basandoci ancora largamente sul ruolo informale delle famiglie. Non possiamo pensare di aiutare le famiglie che hanno forti problemi di reddito e persone con disabilità tali da richiedere un'assistenza continua con strumenti come l'indennità di accompagnamento: 500 euro al mese sono chiaramente del tutto insufficienti per un nucleo già in difficoltà che deve occuparsi di un parente in condizioni di disabilità grave.

Due anni fa avevamo formulato alcune proposte, contenute all'interno di un documento pubblicato sul sito dell'INPS e intitolato "Non per cassa ma per equità", che prevedevano una maggiore selettività nel identificare i beneficiari di prestazioni assistenziali, selezionati guardando alla situazione economica e patrimoniale della famiglia nel suo complesso.

Gli italiani si sono ormai abituati a strumenti come l'ISEE, lo dimostrano le circa 14 milioni di DSU che vengono compilate dalle famiglie italiane, e dobbiamo sempre di più utilizzare questo efficacie strumento per selezionare i beneficiari di prestazioni assistenziali.

Noi stimiamo che circa 2 miliardi di euro destinati a finanziare le politiche di assistenza sono, attualmente, trasferiti alle famiglie utilizzando strumenti come l'ISEE, che valuta la situazione reddituale e patrimoniale della famiglia nel selezionare i beneficiari. Sono trattamenti di varia natura, alcuni dei quali sono direttamente gestiti dall'INPS, a partire dal *fondo credito* alimentato dai contributi dei pubblici dipendenti, altri sono gestiti dai comuni, come gli assegni al nucleo familiare. Poi ci sono quegli strumenti che sono stati approntati a livello nazionale come il SIA e la Carta Acquisti, a cui si unirà presto il REI che, seppur ancora sotto finanziato, rappresenta sicuramente un passo in avanti molto importante perché si muove nella direzione di costruire uno strumento universale e nazionale di contrasto alla povertà.

Il secondo messaggio ispirato dall'analisi dei dati INPS è che la crescita della famiglia dipende dal lavoro delle donne: se osserviamo il rapporto tra tasso di occupazione femminile e tasso di fecondità nei diversi Paesi europei ci rendiamo conto che, da una parte, abbiamo paesi come l'Italia e la Grecia nei quali il tasso di occupazione femminile è inferiore al 50% e il tasso di fecondità è molto basso, dall'altro lato abbiamo invece Paesi nordici come la Svezia o la Danimarca in cui il tasso di occupazione femminile è attorno all'80% e i tassi di fecondità molto più alti. Gli altri Paesi europei sono localizzati in posizioni intermedie lungo una retta che è caratterizzata da una relazione positiva tra i due valori: più alto è il tasso di occupazione femminile più figli si fanno. Credo che questa relazione sia determinata dal fatto che fare i figli è dispendioso, non a caso il crollo della natalità che c'è stato nel nostro paese è strettamente collegato alle conseguenze dei durissimi anni di recessione.

Spesso chi non lavora non può permettersi di fare dei figli o non può andare oltre al figlio unico. Ma anche chi lavora, soprattutto se proviene da esperienze di lavoro precario, patisce spesso costi elevatissimi legati alla genitorialità. Utilizzando i dati dell'INPS è emerso che in seguito alla nascita di una figlio le donne perdono circa 1/3 del loro reddito; per le donne che dopo la maternità rientrano nel lavoro questo costo si riduce a circa al 10%. Questi risultati mostrano come parte del problema sia legato al fatto che le donne con contratti precari dopo la maternità non riescono a rientrare nel mercato del lavoro. Per questo motivo è fondamentale concentrare oggi l'impegno delle istituzioni su queste problematiche. Gli strumenti come il *bonus infanzia* hanno sicuramente avuto un ruolo molto importante: i nostri dati ci dicono che coloro che ne hanno beneficiato hanno subito meno questi costi della genitorialità. Bisogna però pensare anche ad altri strumenti, per esempio la decontribuzione che oggi si propone per l'assunzione di giovani a tempo indeterminato potrebbe essere estesa anche all'assunzione di donne che rientrano sul mercato del lavoro subito dopo periodi di maternità.

Ma c'è un altro aspetto dei costi della genitorialità che credo debba essere assolutamente affrontato: quello della condivisione di questi costi all'interno della famiglia. Finché ci sarà un'asimmetria così forte nella condivisione degli oneri della cura dei figli le donne saranno discriminate nel mercato del

lavoro. L'Italia ha un tessuto imprenditoriale dominato dalle piccole imprese e diverse indagini dimostrano che in queste imprese moltissimi datori di lavoro, almeno 1 su 2, preferiscono assumere uomini piuttosto che donne in età fertile, perché temono i costi che potrebbero derivare dall'assunzione di una donna. Per cambiare questo atteggiamento è necessario far percepire a tutti i datori di lavoro, anche a quelli delle piccole imprese, lo stesso "rischio" per tutti i lavoratori, indipendentemente dal genere. Ciò significa che gli uomini devono avere costi della genitorialità comparabili a quelli delle donne.

Questo ragionamento mi porta ad affrontare un ultimo aspetto. Ci sono alcune indagini sull'uso del tempo, a mio giudizio molto eloquenti, che descrivono come una famiglia trascorre e alloca il suo tempo nel corso di una giornata tipo. Queste indagini ci dicono che in tutti i paesi Ocse gli uomini normalmente dedicano più tempo al lavoro cosiddetto di mercato, cioè al lavoro remunerato sul mercato del lavoro, e meno tempo al lavoro domestico - perché anche questo è lavoro – dedicato alla cura della casa e dei familiari. Al contrario, le donne dedicano più tempo al lavoro domestico e meno tempo al lavoro di mercato. Come dicevo, questa asimmetria è presente in tutta l'area Ocse. Eppure, in tutti i Paesi, se sommiamo le ore dedicate al lavoro di mercato remunerato e quelle dedicate al lavoro non remunerato, donne e uomini giungono più o meno allo stesso numero di ore lavorate per giorno. C'è solo un paese che fa eccezione, ed è il nostro.

In Italia, considerando sia il lavoro domestico che quello di mercato, le donne lavorano circa il 20% in più degli uomini: 480 minuti rispetto ai 405 minuti degli uomini. Questo ci dice che esiste un problema molto forte legato a un retaggio storico, a ragioni culturali di ineguale potere contrattuale della donna all'interno della famiglia: quale che sia la condizione della donna, che lavori o non lavori è la donna che deve farsi carico degli oneri e della cura dei propri cari. È una situazione consolidata che è necessario superare. Una misura utile introdotta, sebbene ancora in modo ancora troppo timido, è quella dei congedi obbligatori di paternità che spingono e vincolano gli uomini a dover prendere parte di questa responsabilità sulle loro spalle. Introdurre queste misure in modo facoltativo non basta, i dati dell'Inps del 2016 ci dicono che i congedi di paternità facoltativi sono stati utilizzati solo da 9000 padri, pari a circa il 3% dei padri. I congedi obbligatori cominciano a essere utilizzati da un numero consistente, attorno al 40%. Eppure, essendo obbligatori, ci aspetteremmo un utilizzo di questo congedo da parte del 100% dei padri, ciò significa che la legge non è del tutto applicata. A mio giudizio, inoltre, bisognerebbe estendere i giorni di congedo di paternità obbligatorio poiché un congedo simbolico di uno o due giorni non è sufficiente.

Questi problemi vanno affrontati dove le criticità si manifestano, ponendo l'attenzione sui problemi del mercato del lavoro e sulle interazioni tra mercato del lavoro e maternità. Oggi c'è chi propone di affrontare questi problemi permettendo alle donne che hanno avuto figli di andare prima in pensione, ritirandosi dalla vita attiva con pensioni più basse di quelle che potrebbero avere continuando a lavorare. Io

credo che questa non sia la strada giusta. In primo luogo perché espone le donne al rischio di prepensionamenti forzati da parte del datore di lavoro e, conseguentemente, ad un rischio di povertà di lungo termine. Inoltre, una simile scelta dà un messaggio ancora sbagliato e riduce maggiormente quel potere contrattuale, già sbilanciato, cui ho accennato in precedenza. Si afferma che "le donne si ritirano prima degli uomini perché devono occuparsi dei nipoti e dei genitori anziani": non è un messaggio corretto da dare all'interno della nostra società. Infine, terzo punto, i problemi della maternità, dei costi della genitorialità, non devono essere affrontati con le pensioni, e anche il problema delle pensioni delle donne, spesso basse a causa di buchi contributivi dovuti proprio ai periodi di lavoro attorno alla nascita di un figlio, si risolve agendo dal lato del mercato del lavoro.

I prepensionamenti delle donne rischiano di squilibrare ulteriormente il nostro sistema di protezione sociale – che già oggi è fortemente squilibrato a favore delle pensioni e che invece investe troppo poco per le politiche della non-autosufficienza, per contrastare la povertà e per favorire l'occupazione femminile e giovanile.

SALUTO DELLA GARANTE NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

FILOMENA ALBANO

È la prima volta che l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza partecipa alla Conferenza nazionale per la famiglia, anche perché siamo un'istituzione relativamente recente per il nostro Paese. L'Autorità è stata istituita con la legge n. 112 del 12 luglio 2011 anche grazie all'impulso delle fonti internazionali e delle raccomandazioni del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia. Dal 2016 partecipiamo ai lavori dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia non come componenti effettivi perché siamo un organo di garanzia indipendente, bensì come invitato permanente, un ruolo che più si adatta al profilo dell'Autorità. Abbiamo seguito con interesse tutti i gruppi di lavoro dell'Osservatorio perché siamo fortemente consapevoli del ruolo della famiglia come pilastro fondamentale della comunità educante, come prima agenzia educativa per i bambini e i ragazzi.

La mia riflessione di oggi intende soffermarsi sul ruolo dei bambini nel crescere i genitori dal punto di vista sociale. Non si tratta di un'inversione terminologica inconsapevole, ma voglio intenzionalmente sottolineare in questa sede il ruolo e il contributo che i bambini danno alla crescita dei propri genitori, concorrendo alla costruzione della loro soggettività genitoriale, partecipando allo sviluppo di appropriate relazioni familiari. I minorenni non sono soggetti con una limitata capacità di autodeterminazione, sono invece persone di minore età che contribuiscono a creare la famiglia e lo sanno particolarmente bene le coppie che adottano, soprattutto quelle che adottano bambini già grandi, perché con loro vivono ogni giorno quel bellissimo processo osmotico che conduce alla creazione del rapporto familiare.

Oggi i bambini sono diventati i punti di riferimento stabili in una famiglia sempre più liquida, sempre più dinamica, sempre più veloce, ma i bambini sono lì e guidano loro i genitori, li guidano non solo nella determinazione e nella costruzione progressiva e mutevole della soggettività genitoriale, ma li guidano anche nella ricostituzione di un nuovo assetto familiare per esempio quando si verifica una separazione, evento sempre più frequente. I bambini sono lì a sollecitare i genitori affinché trovino un nuovo equilibrio e sono sempre i bambini, i figli, a guidare i genitori nell'universo digitale. I bambini sono i veri "nativi digitali" a differenza dei genitori che sono "immigrati digitali". E i bambini delle famiglie immigrate guidano le loro famiglie nel processo di integrazione nel nostro Paese; i bambini, infatti, sono un canale veloce e rapido di integrazione. I bambini sono protagonisti, come sa bene anche il legislatore, che non a caso ha eliminato il termine "potestà genitoriale" per sostituirlo con quello di "responsabilità genitoriale" sancendo la dismissione di qualsivoglia logica di appartenenza.

La famiglia non è solo l'ambito delle relazioni interpersonali, dei rapporti genitori figli come sfera privata degli affetti e delle relazioni, la famiglia è anche una questione pubblica, ecco perché sono importanti le occasioni di confronto come la Conferenza nazionale sulla famiglia, un momento essenziale di riflessione. La famiglia è una questione di rilevanza pubblica, coinvolge le politiche dello Stato in materia di famiglia e quelle in materia di infanzia, e in questo senso la sinergia fra l'Osservatorio nazionale sulla famiglia e l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, organismo da poco ricostituito, sono essenziali e determinanti. L'Autorità garante è un invitato permanente di entrambi gli Osservatori e la sua visione a 360 gradi sui bisogni e sui diritti permette di intercettare e rappresentare le necessità delle famiglie e delle persone di minore età, svolgendo un ruolo di interconnessione tra le politiche e le amministrazioni all'interno di un sistema complesso. E quali sono i bisogni? È assolutamente indispensabile liberare risorse non solo economiche ma anche di capitale umano e sociale per canalizzarle a sostegno delle famiglie, in particolar modo verso le famiglie più fragili, le famiglie povere, ma anche a favore delle famiglie numerose perché purtroppo il numero dei figli incide sull'aumento del rischio di povertà. Penso anche al sostegno alle famiglie che svolgono il ruolo indispensabile di genitorialità sociale, penso alle famiglie affidatarie che devono essere sostenute nel nostro Paese, penso alla risorsa nazionale rappresentata dalle famiglie che adottano.

Penso alle famiglie immigrate. I figli delle famiglie immigrate sono il canale di radicamento nel territorio, un canale di inserimento importantissimo che va velocizzato perché in questa maniera si accelera il processo di integrazione; il riconoscimento della cittadinanza per questi bambini e ragazzi non è quindi soltanto il riconoscimento di uno status giuridico, bensì è il riconoscimento di un senso di appartenenza alla collettività, di un senso di appartenenza allo Stato e a un comune sentire, e ciò significa includere invece che dividere.

Ma qualsivoglia politica di liberazione delle risorse da sola non è sufficiente se non è accompagnata da una rete capillare di servizi sociali attivi sul territorio. Sono infatti i servizi sociali che possono intercettare, in una logica preventiva, situazioni di disagio e prendere in carico, avviando il processo di "care" della famiglia fragile: per questo motivo i servizi sociali sono risorse che devono essere potenziate nel territorio.

Infine vorrei dedicare un pensiero ai bambini e ragazzi che una famiglia non ce l'hanno, perché l'art. 9 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, che è la Carta fondante dell'Autorità di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza, sancisce che tutti i bambini hanno diritto a vivere nella propria famiglia, e a ricevere la protezione dello Stato qualora la famiglia dovesse rivelarsi assente o inadeguata: lo Stato è la famiglia dei bambini e ragazzi che vivono fuori dalla famiglia di origine. Essi sono bambini e ragazzi che hanno diritto alle stesse opportunità dei loro coetanei che vivono in famiglia affinché sia

pienamente attuato il principio di uguaglianza, che è il principio fondante non solo, ovviamente, della nostra Carta costituzionale ma anche della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. Sostenere da parte dello Stato i bambini e i ragazzi in comunità significa preoccuparsi non solo di garantire standard adeguati a chi vive fuori famiglia, ma significa assicurare una rilevazione costante dei relativi dati e assicurare un progetto individualizzato di aiuto e di accompagnamento nell'uscita dal percorso di protezione. Questi ragazzi, al compimento della maggiore età, non possono trovarsi senza alcun punto di riferimento; pochissimi di loro fanno rientro nella famiglia di origine ed essi vanno quindi sostenuti in questa fase verso l'autonomia segnata dal compimento dei 18 anni, un anniversario importante che non deve trasformarsi in un evento tragico per loro, ma in un momento da poter festeggiare, come accade a chi vive in famiglia.

Infine, vorrei ricordare gli oltre 18.000 minorenni stranieri non accompagnati che ad oggi vivono in Italia, anche loro sono senza la famiglia, che hanno lasciato in paesi lontani; per loro abbiamo avviato una campagna di sensibilizzazione finalizzata a ricercare tutori volontari, una nuova figura introdotta dalla Legge 47/2017 in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati, che il nostro Parlamento ha approvato pochissimi mesi fa. Si tratta di una figura di riferimento per accompagnarli verso l'inclusione nel nostro Paese.

Il mio auspicio è che nella nostra nuova, grande, famiglia allargata un posto, e un posto speciale, ci possa essere anche per loro.

RELAZIONE DEL PRESIDENTE DEL COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO DELL'OSSERVATORIO NAZIONALE SULLA FAMIGLIA

SIMONETTA MATONE

Ringrazio chi mi ha nominato e chi mi ha confermato nell'incarico di Presidente del Comitato tecnico scientifico dell'Osservatorio Nazionale sulla famiglia per la opportunità che mi è stata data di fotografare la famiglia italiana, in questi ultimi mesi al centro di fatti di cronaca gravissimi, che minano il senso di sicurezza sociale, di novità legislative che sanciscono una visione diversa del concetto di coppia, di interpretazioni giurisprudenziali di una magistratura che a volte precorre, a torto o a ragione, il legislatore, di richieste di nuove forme di interventi economici che siano non solo assistenziali, ma organiche e produttive.

Sarebbe banale affermare in questa sede, come dice la Costituzione che la famiglia è l'ambito nel quale la personalità individuale può trovare la sua piena esplicazione, ma se viene definita la prima e più importante cellula della società, "società naturale", luogo nel quale l'essere umano si forma e sviluppa i suoi diritti inviolabili, è necessario allora capire se tutto questo sia proprio vero o se crisi economica, crisi dei valori, cambio di prospettiva, abbiano attentato a questi principi.

Viviamo in uno Stato di diritto, continuamente però messo alla prova da nuove e continue emergenze:

1) l'impatto con nuove culture, profondamente diverse dalla nostra, un tempo definite arricchenti in nome del pluralismo, della curiosità verso il diverso, di un sistema di tolleranza cardine della cultura occidentale. Oggi viste con profonda paura per via della minaccia terroristica e della difficoltà di integrare il non integrabile;

2) la crisi economica, in un paese che pur in via di ripresa, affronta in maniera labile il problema delle nuove povertà e della povertà assoluta;

3) la violenza contro le donne, gli ultimi fatti di cronaca ci mostrano una situazione allarmante, se non sul piano dei numeri, quantomeno sul piano del non rispetto del principio, sacro, della inviolabilità del corpo delle donne;

4) le emergenze abitative, che portano alle degenerazioni di cui negli ultimi tempi ci siamo occupati;

5) le emergenze educative di bambini persi nei loro smartphone e nei social network.

E potrei continuare all'infinito.

A cosa serve quindi un Osservatorio sulla Famiglia, organo consultivo del Governo? Non solo ad analizzare lo stato dell'arte, ma a proporre soluzioni praticabili.

Fin dal primo giorno il mio ed il nostro imperativo categorico è stato: dobbiamo diventare una spina nel fianco della politica. Non il Grillo parlante o la Fata Turchina con la bacchetta magica, ma dobbiamo avere la capacità di formulare proposte fattibili, tenendo conto sì della scarsità dei mezzi a disposizione, ma anche della necessità che la politica faccia uno scatto in più. Sappia vedere oltre l'orizzonte immediato.

Ho trascorso una vita tra gli ultimi della società, ed ogni volta che ho incontrato un minore in carcere mi sono chiesta: se lo Stato lo avesse aiutato e soprattutto se avesse aiutato, capito e sostenuto la sua famiglia sarebbe lì?

Domande a cui è facile dare una risposta.

Il nostro è stato un lavoro complesso, ci siamo divisi in cinque gruppi i cui 'titoli' sono estremamente esemplificativi del lavoro svolto.

Il primo gruppo si è occupato della centralità del ruolo delle famiglie come risorse sociali ed educative. Perché il plurale? Perché le famiglie sono tante e diverse, nuclei spesso più piccoli di un tempo, più instabili, monogenitoriali, straniere, ricomposte, omogenitoriali. Ed è per questo che non abbiamo adottato una definizione di cosa sia Famiglia.

I tagli alla spesa sociale che abbiamo visto nel corso degli anni di certo non hanno aiutato. I servizi educativi, sociali e sociosanitari hanno registrato un aumento della instabilità e conflittualità familiare ed un parallelo ridursi delle relazioni sociali.

La natura dei problemi che vengono riversati sui servizi sociali è sempre più complessa. Le richieste di aiuto riguardano lavoro, casa, legami, affettivi distrutti, integrazioni mancate, esclusioni.

Rafforzare il ruolo e le responsabilità delle famiglie ed i suoi componenti lungo il ciclo di vita è il **primo macro obiettivo**, articolato secondo quattro punti, il sostegno alla responsabilità genitoriale, la costruzione di un sistema di alleanze con la scuola, la promozione ed il potenziamento dei servizi socio educativi per l'infanzia e per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, il sostegno alle famiglie con anziani e con disabili.

Il **secondo macro obiettivo** è aiutare e sostenere le famiglie fragili e vulnerabili con aiuti specialistici nei momenti di crisi, in particolare con servizi di supporto ai genitori, con la previsione di un reddito di autonomia e di inclusione, azioni per favorire l'inserimento lavorativo, ridefinizione delle politiche abitative per le famiglie, la riqualificazione dei servizi per prevenire e contrastare la violenza su donne e minori,

facendo emergere il sommerso. Senza dimenticare il sostegno alle famiglie che adottano ed al troppo dimenticato post adozione.

Il nuovo welfare deve essere il risultato di un approccio tra pubblico, privato sociale e privato, proseguendo sul percorso già intrapreso di programmazione e definizione delle priorità stabilite dai livelli essenziali di assistenza socio assistenziale (i LIVEAS).

Quello che emerge in maniera evidentissima è la necessità di un disegno generale che riorganizzi i sistemi di finanziamento in una logica di definitiva messa a sistema delle riposte, superando una volta per tutte gli interventi a spot che affliggono il sistema.

Il secondo gruppo di lavoro ha affrontato la crisi demografica ed il rapporto fra il quadro nazionale e le tendenze internazionali.

Gli ultimi dati dimostrano che la natalità conferma la tendenza alla diminuzione, 486.000 nel 2015, 474.000 nel 2016. Il tasso di fecondità è sceso ad 1,34 figli per donna, dall'1,35 del 2015.

Le cause sono: 1) di natura socio economica, l'incidenza del costo dei nuovi nati e l'attuale carico fiscale sulla famiglia, 2) di natura culturale, legata anche all'aumento dell'età delle aspiranti mamme e alla destabilizzazione dei rapporti di coppia, 3) di natura sanitaria, legata al calo della fertilità ed ai costi di una gravidanza.

Il gruppo ha voluto sottolineare come la famiglia sia una risorsa e non un problema. Il calo demografico ha conseguenze negative e dimostrate sul PIL, mentre i figli andrebbero considerati un bene comune e non solo dei costi. Il sistema fiscale italiano è ingiusto perché non tiene conto dei carichi familiari, dati dal numero dei figli, degli anziani in casa, dalla presenza dei disabili. Manca una vera riforma fiscale in favore delle famiglie. Siamo tra gli ultimi paesi in Europa per i fondi dedicati alle famiglie. Basta solo pensare al Quoziente Familiare francese che permette un più nel saldo nascite/morti.

È inconcepibile che oggi fare più di due figli sia considerato un lusso.

Il terzo gruppo è quello dell'analisi giuridica, economica e sociale del fenomeno della disgregazione familiare anche dal punto di vista della frammentazione delle competenze giurisdizionali in materia di famiglia. In sostanza una indagine sul rapporto tra l'ordinamento e l'autonomia privata, riflettendo sul progressivo abbandono dell'aspetto pubblicistico del diritto di famiglia, con l'avanzare di sempre maggiori spazi alla autodeterminazione privata dei rapporti tra individui. Il gruppo ha analizzato le esigenze di miglioramento del sistema giustizia in ambito familiare. Quanto alla proposta di soppressione dei Tribunali per i minorenni e la istituzione di sezioni specializzate per la persona, la famiglia ed i minori, la maggior parte delle rappresentanze istituzionali presenti ha espresso parere negativo, affermando la necessità che a diritti speciali corrispondano sistemi giudiziari speciali. Il lavoro del gruppo ha evidenziato la necessità di un

approccio non solo giuridico alle problematiche minorili, ma multidisciplinare. Tanto nel settore penale che in quello civile.

Si è poi sottolineato come sia necessario potenziare gli strumenti di soluzione conciliativa delle crisi delle relazioni familiari e interpersonali, per prevenire attraverso soluzioni concordate il degenerare dei conflitti, con conseguente sovraccarico della giustizia.

Il gruppo di lavoro ha evidenziato come nell'ambito della crisi della coppia con figli, il vaglio giudiziale in materia di affidamento è fortunatamente inevitabile, anche in presenza di un accordo tra le parti, cosa che non accade per le coppie non coniugate, a meno che una delle parti non lo richieda. Questo costituisce una discriminazione per il figlio nato fuori dal matrimonio, che può essere eliminata rendendo obbligatorio il vaglio del giudice.

Si è ravvisata la necessità di eliminare l'ultima differenza tra figli nati da coppie coniugate e quelli nati fuori dal matrimonio, con l'introduzione del riconoscimento automatico della filiazione naturale in capo alla sola madre, ferma restando la facoltà di accesso al parto anonimo. Si è sottolineata poi la necessità di dotare i Servizi Sociali di risorse idonee per garantire il diritto del minore di crescere nella sua famiglia.

Il quarto gruppo ha affrontato il tema della conciliazione famiglia e lavoro e le nuove politiche di welfare, politiche di investimento sociale, intese come produttive di uno sviluppo che sia inclusivo, ma anche sostenibile, al cui centro sta la famiglia.

Il gruppo ha esaminato il tema della non autosufficienza, il piano dovrà essere accompagnato dalla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni socio assistenziali per le persone non autosufficienti (i LESNA) e dovrà indicare il percorso per la loro attuazione. C'è il rischio che si identifichino i livelli essenziali delle prestazioni ed i beneficiari sulla base delle risorse stanziate nel Fondo Nazionale. C'è quindi la necessità di una legge quadro nazionale. (i LESNA fanno parte dei livelli essenziali di prestazione, i c.d. LEP).

Occorre adottare criteri uniformi che superino quelli dei diversi sistemi regionali in linea con le indicazioni dell'ICF (la classificazione internazionale del finanziamento della disabilità e della salute) dell'OMS. È necessario monitorare e ridurre l'eterogeneità della spesa.

La legge n. 112/2016, *Dopo di noi* è stata un passaggio fondamentale per le disabilità gravi, ma tanto resta ancora da fare, ad esempio la realizzazione di budget personalizzati, la certezza delle risorse, investire in strutture che riducano le interminabili liste di attesa, la creazione della figura degli assistenti familiari, una legge quadro sul 'Prendersi cura'. Si è poi esaminato il problema dei minori non accompagnati e la necessità di rodare un sistema che va razionalizzato per quanto riguarda l'apertura dei centro governativi di prima accoglienza gestiti dal Ministero dell'Interno, coinvolgendo le amministrazioni locali nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

Anche questo grave problema potrebbe però trovare parziale soluzione con gli affidi familiari. Quanto alla violenza di genere il gruppo chiede l'adozione di Piani Nazionali di intervento almeno triennali, di prevedere risorse certe ed adeguate da destinare ai centri antiviolenza ad integrazione di quanto stanziato da Regioni e Comuni, promuovere la creazione di reti locali antiviolenza, sostenere l'inserimento lavorativo delle vittime, realizzare azioni di recupero degli uomini maltrattanti, istituire nelle aziende ospedaliere percorsi specifici.

Assumere la categoria femminicidio come istituto giuridico autonomo, qualificare la violenza assistita come reato autonomo, la realizzazione di programmi di protezione per le donne vittime della violenza anche dopo il venir meno delle misure cautelari, vietare il patteggiamento per tutti i reati di violenza contro le donne.

Problema urgentissimo è stata ritenuta la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS) con legge nazionale che andranno integrati con quelli sanitari, i LEA, che vanno rivisti. Va definito il budget territoriale per le politiche familiari che riunisca in un quadro complessivo tutte le risorse messe a disposizione. Andrebbe resa obbligatoria la Valutazione di Impatto Familiare (VIF) per i legislatori statali e regionali per valutare l'esito complessivo delle politiche per la famiglia.

Quanto alle politiche per la conciliazione famiglia-lavoro, va alleggerito il peso tariffario dei nidi che grava sulle famiglie anche per quelli comunali o privati convenzionati. Va integrato il segmento 0-3 con quello 3-6 anni. Vanno sviluppate le sezioni Primavera, 24-36 mesi, sopratutto al Sud. Vanno modificati i tempi della scuola con ampliamento delle ore pre e post scuola, ed i tempi della PA con servizi erogati al pubblico in orari di apertura in linea con le esigenze dei cittadini.

Altre modifiche richieste: l'estensione del congedo di paternità retribuito, con incremento della copertura retributiva del congedo parentale.

Il quinto gruppo di lavoro ha ragionato su proposte e prospettive per un fisco a sostegno delle famiglie. Le proposte sono quanto mai interessanti, partendo dal dato incontrovertibile dell'aumento della povertà delle famiglie nell'ultimo quinquennio, in particolare le famiglie con figli minorenni.

Il Governo ha approvato in via definitiva il decreto attuativo della legge sulla povertà che introduce il reddito di inclusione per chi non riesce a condurre un livello di vita dignitosa, ma questo non esclude la possibilità di una riforma fiscale più ampia, con una tassazione più favorevole per famiglie con figli e per famiglie numerose.

Tanto il quinto gruppo quanto il secondo hanno proposto la riforma dell'IRPEF con una No tax area mobile (proposta presentata dal Forum delle Associazioni Familiari), la istituzione di un nuovo Assegno

Familiare Universale (NAFU, presentato da Cgil, Cisl e Uil), la riforma della Tari (su sollecitazione dell'Anci), la riforma del sistema di esenzione per reddito del ticket sanitario (sempre dal Forum).

Le famiglie sono oggi penalizzate da un fisco insensibile ai carichi familiari e alle famiglie monoreddito o numerose, ripetutamente stigmatizzato dalla Corte Costituzionale e dai principi comunitari.

La proposta di riforma dell'Irpef mantiene la progressività dell'imposta per il reddito eccedente la No Tax Area mobile e non esclude uno scaglione aggiuntivo, con aliquota maggiore per quelli elevati. Questo per evitare di favorite nuclei con redditi elevati.

Condivisa è stata anche l'opportunità di eliminare le detrazioni per carichi familiari e destinare queste risorse per finanziare la riforma strutturale dell'IRPEF o il NAFU, i nuovi assegni familiari universali.

È stata sottolineata dal gruppo l'urgenza di elevare all'importo pari all'indice Istat di povertà relativa, la soglia di reddito per considerare un familiare a carico.

L'auspicio è sempre quello che più basso è il reddito della famiglia, più alto deve essere il sostegno da parte dello Stato.

Ampia convergenza vi è stata sul problema degli incapienti con l'erogazione di un assegno. Peraltro le proposte formulate sono accompagnate da elaborati che quantificano il costo delle misure proposte (mi riferisco alla riforma dei ticket sanitari, a quella dell'Irpef con la tabella Fattore Famiglia e quella della Tari).

Quello che noi consegniamo oggi non è una eredità, ma una piattaforma su cui lavorare per il bene comune, in vista della realizzazione del futuro Piano Nazionale della Famiglia.

Le politiche che aiutano, accompagnano e sostengono chi vive una situazione di fragilità economica, lavorativa, esistenziale per troppo tempo sono state lontane dal diventare il primo problema del paese.

Personalmente ho sempre pensato che il diritto alla felicità a cui tutti aspiriamo, non codificato, né codificabile, il diritto di vivere nel migliore dei mondi possibili, passa attraverso uno Stato che ti è amico e non nemico, passa attraverso la possibilità di chiedere aiuto e di riceverlo se sei in difficoltà, passa attraverso il desiderio di fare figli e poi averli, passa attraverso un lavoro che ti garantisce una esistenza dignitosa, passa attraverso un uso intelligente delle risorse disponibili, che renda il pagare le tasse un atto di civiltà e non l'atto dovuto per un sopruso.

La palla passa ora ai governanti con la consapevolezza che se è vero che non è mai troppo tardi, è altrettanto vero che il tempo delle parole è scaduto.

La strada è tracciata, i primi obiettivi sono stati individuati. Ora vanno raggiunti. Non possiamo dimenticare che il sentire dei cittadini è diverso e spetta la Politica con la P maiuscola di ascoltarli.

GRUPPO 1 CENTRALITÀ DEL RUOLO DELLE FAMIGLIE COME RISORSE SOCIALI ED EDUCATIVE

MARINA D'AMATO

Professoressa ordinario di Sociologia generale e Sociologia dell'educazione e dell'infanzia presso il Dipartimento di Scienze della Formazione dell'Università degli Studi Roma Tre

Genitori e figli: prospettive di nuove interazioni familiari

La società contemporanea ha visto il progressivo affievolirsi degli attributi specifici sia dell'età infantile che dell'età adulta, al punto che è sempre più complicato stabilire suddivisioni nette per classi d'età. Per quanto riguarda l'infanzia, pur non essendo " scomparsa", è indubbio che da un punto di vista culturale essa sia oggi più prossima all'adolescenza, la quale a sua volta echeggia le subculture giovanili.

A questa perdita di attributi specifici hanno contribuito fattori diversi, tra i quali primariamente i profondi mutamenti subiti dalla struttura familiare – che ha assunto configurazioni molteplici accogliendo la sua mutevolezza come un fatto normale – e l'interscambiabilità dei ruoli materno e paterno, che è diventata una prassi diffusa.

Nei nuovi nuclei familiari accade che la madre si senta sempre più spesso colpevole e il padre assente, perché responsabilità e libertà si contrappongono.

Con il risultato che genitori immaturi non riescono ad assumere la funzione e il ruolo necessari per crescere i figli e inducono spesso, sia pure inconsapevolmente, i bambini a diventare precocemente grandi per poterli vivere come dei pari.

Come? Giocando, rendendoli parteci dei loro pensieri e sentimenti, pensando di fatto che un buon genitore è per suo figlio un buon amico! Individuando nella complicità e non nell'alleanza la strategia comportamentale quotidiana. Con il figlio–bambino si discute, ci si confronta, si compete, perché nell'attuale assetto della famiglia ogni membro deve godere della sua centralità e della sua indipendenza. I sociologi hanno definito questa nuova condizione familiare con il processo di individualizzazione dei suoi membri.

Da un lato, quindi, la progressiva sparizione dei bambini come categoria sociale permanente di ogni contesto umano, a causa della loro adultizzazione sempre più precoce; dall'altro una immanente infantilizzazione degli adulti che trovano nell'espressione ludica la loro soddisfazione.

Le ricerche psicosociali hanno mostrato che il gioco come di esplorazione dei bambini, come pure la pulsione irresistibile di spingere bottoni o di tirare corde, li aiuta a scoprire il funzionamento del

mondo fisico che li circonda; così come può dirsi dei giochi di simulazione, in cui incarnano personaggi o inventano amici immaginari, che consentono loro di imparare molti modi di essere, dimostrando che i piccoli non sono "incompiuti" rispetto agli adulti, ma solo diversi. I bambini hanno cervello di analoga complessità e potenza, e il loro spirito è adattato alla logica della loro evoluzione. Sono molto brillanti, ma sono incapaci di progettare qualcosa. Hanno una sconfinata immaginazione creativa che consente loro di catalogare le cose nella categoria del noto. È così che si appropriano del mondo degli adulti, inserendovisi e costruendo una realtà comune, assumendo gli atteggiamenti dei membri del gruppo, ma evidentemente non le responsabilità.

L'idea di un percorso progressivo dell'intelligenza verso un pensiero sempre più astratto e logico sembra dunque essere entrata in crisi. E con essa, forse, anche una delle idee più comuni sull'infanzia: quella che considera il bambino come minore/mancante rispetto all'adulto, in quanto incapace, inconsapevole, irrazionale. Ma in queste concezioni che annullano lo iato della età anagrafica, non si contempla la dimensione del potere che implica la valutazione delle conseguenze delle proprie azioni...

Genitori postmoderni

Gli adulti, per parte loro, rimangono sempre più spesso allo stadio infantile. Un indizio significativo è rappresentato da quella nouvelle vague di letteratura e cinematografia contemporanea di successo, che evidenzia come la generazione dei quaranta/ cinquanta/sessantenni percepisca sé stessa come nell'età dell'adolescenza e scriva immaginandosi la possibilità non solo di ricominciare una vita, ma di riviverla con passioni e atteggiamenti propri dell'infanzia, come se le prassi acquisite del vestire, del mangiare, del divertirsi, fossero la prova dell'eternità bambina dell'uomo. E tutto questo in assoluta sintonia con la moda psicologica di "ritrovare il bambino che è in noi", e per di più accompagnato da un'ambiguità profonda che oscilla tra l'onnipotenza dell'irresponsabilità propria dell'infanzia e il senso di colpa di non averla accudita.

Il mondo degli adulti appare governato da un ethos infantilista e il mito dell'eterna fanciullezza è diventato la modalità che definisce il rapporto tra l'uomo/bambino e il suo desiderio di ricchezza, il lavoro, le norme. È come se la cultura infantile definisse bisogni e desideri di tutti . Gli analoghi modi di parlare, divertir- si, vestirsi di adulti e bambini sono l'esemplificazione immediata di una comune identità sociale.

Il genitore, ma sempre più spesso anche l'insegnante, è indotto a cercare complicità e a relazionarsi con l'innocenza, la purezza, la fragilità, la creatività dei bambini come un pari. Gli atteggiamenti di stupore o sbigottimento nei confronti delle capacità e delle abilità della "generazione

touch screen" rap presentano in maniera evidente questa confusione di ruoli. Quel che è peggio è che sia il genitore che l'insegnante si convincono di non potere e di non dovere quasi più insegnare.

I genitori di oggi appaiono scarsamente vocati a impegni costanti e di lungo periodo. Si lasciano coinvolgere intensamente, ma in modo intermittente. Si sono persino inventati che la qualità del tempo tra- scorso con i figli vale molto più della quantità di ore dedicate alla loro educazione. Ed hanno scambiato la complicità dei giochi e dei sentimenti con l'impegno giuridico e logica della morale di un percorso educativo. Certo, esistono ancora genitori che accettano l'impegno e il sacrificio e che riconoscono al bambino diritti e doveri a lui propri, che non contaminano il suo habitat né si pongono come competitors nelle attività ludiche e sportive, ma sono sempre meno.

Questo scenario di ruoli genitoriali "allentati" è pervaso dall'ambivalenza e da una commistione irreversibile fra le due età della vita – infanzia ed età adulta – che la pedagogia, la filosofia, e il semplice buon senso vorrebbero separate dalla logica della responsabilità. Da un lato, infatti, gli adulti considerano la felicità dei piccoli un assunto inderogabile e vogliono tutelarli dagli aspetti immorali del proprio mondo, ma di fatto ve li immergono fin da neonati perché ne assorbano sia i princìpi che le prassi. Comprano scarpe con tacchi alti per le loro bambine di cinque anni, ma sperano che arrivino vergini al matrimonio. Fanno sfilare i piccoli sulle passerelle e li offrono seminudi nelle pubblicità, ma si indignano contro i pedofili.

Vogliono figli magri e atletici, ma li rimpinzano di cibo per sopperire alle loro mancanze. Li temono per la loro capacità di innovazione e sorvegliano i loro desideri, ma di fatto reprimono questi desideri sul nascere rendendo prevedibili le fantasie dei piccoli, ai quali offrono continuamente giochi che non consentono di inventarne di nuovi. Anzi, offrendo sempre più gadget che per la loro intrinseca natura durano poco: giusto il tempo di esaudire un instant pleasure, come lo chiamano gli americani, al fine di motivarne un altro, in una catena infinita proposta dal mercato, dalla civiltà, dalla cultura dominante.

Il bisogno di controllo nasce dal bisogno di stabilire con esattezza il prevedibile, perché un adulto infantile, non essendo responsabile, non sa né pensa- re né gestire l'imprevisto. Così si preoccupa ansiosa- mente, teso verso il soddisfacimento e delegando agli altri – alle strutture di riferimento, alle istituzioni, alla "società" – la colpa di ciò che non va, lo scacco e l'insoddisfazione esistenziale. Su questa delega "emotiva" al sociale si regge la civiltà della "vittima", fomentata da un'educazione che si fonda sull'empatia, che cerca soddisfacimento nella complicità, che non si pone obiettivi autonomi ma che nel gruppo trova il proprio riconoscimento e la propria forza: i blog delle mamme, i blog dei papà, le tribù di Facebook che esistono in funzione della ricerca di solidarietà, vanno ben oltre le rubriche dei giornali di successo che si tengono a galla dando consigli...

Tanta emotività bambina trova la sua logica soluzione nell'acquisto di beni. Gioia e benessere sono stati reificati con l'acquisitività da parte di una generazione di post baby boomer che dagli anni Settanta in poi ha imparato dall'offerta di immaginario televisivo e globale a pensare che tutto, anche gli eroi del mondo fantastico, si possano comprare. E così genitori, nonni e zii, sommergono i piccoli, fin dalla primissima infanzia, di beni di consumo che vanno dall'abbigliamento al mobilio, e naturalmente ai gadget e ai giocattoli. Per non parlare della cura della persona e dei generi alimentari.

E i bambini? Che fine fanno? Erotizzati e ambiti, egoisti e al centro dell'attenzione, immersi in una realtà in continua trasformazione, all'interno di composi- zioni familiari sempre più precarie e spesso atipiche, a loro viene chiesto "semplicemente" di comportarsi e di pensare da "grandi".

"Nuovi" padri

Postmodernità e genitorialità, a ben vedere, appaiono reciprocamente agli antipodi. La seconda richiede responsabilità e disciplina, capacità di trasmettere e far interiorizzare ai figli le regole del vivere civile e le competenze sociali di base. Il soggetto postmoderno, viceversa, è un Peter Pan allergico a tutto, che non sa cosa farà da grande, anche se l'essere genitore glielo imporrebbe. Tenderà a non essere genitore o a esserlo tardivamente, o comunque in maniera intermittente, a limitare il numero dei figli (come confermano le statistiche, a proposito del calo demografico). Il ruolo del genitore, però, è interrotto e senza tregua, sia in senso temporale che psicologico; l'individuo postmoderno, viceversa, sembra indirizzarsi verso un impegno che, pur intenso, appare incostante.

La peculiarità di questi anni più recenti è la confusione dei confini e delle differenze tra padre e madre, e tra genitori e figli. La acquiescenza nei confronti delle trasgressioni filiali, ad esempio, con genitori che si inalberano con gli insegnanti che valutano negativamente il rendimento o la condotta dei loro figli, è un esempio macroscopico dell'atteggiamento complice e possessivo nei confronti della prole.

Inoltre, le profonde trasformazioni che hanno in- vestito sia la coppia sia la famiglia – più separazioni e divorzi, unioni atipiche, famiglie allargate – hanno fatto emergere nuove figure: di madri ma anche di padri. I quali, oggi, sanno assolvere con naturalezza le funzioni materne che la cura di un bimbo prevede sin dalle prime fasi di vita.

La figura del padre è stata a lungo intesa come depositaria della Legge, ma da quando nel 1963 Alexander Mitscherlich ha pubblicato Verso una società senza padre domina nella cultura occidentale la retorica dell'assenza della cultura paterna: una latitanza non solo materiale ma anche affettiva. Al "padre-padrone" si è sostituito il padre latitante o il "mammo". Ovvero padri che a fronte della nuova responsabilità nei confronti dei figli spesso reagiscono male, ora fuggendo, ora infantilizzandosi, ora

assumendo il ruolo materno. L'uomo che fa la mamma forse si identifica con una madre idealizzata, ma forse anche con il bambino stesso.

C'è da chiedersi se l'acquisizione di questa nuova dimensione della paternità non rischi di mettere in crisi la funzione del genitore, perché la tendenza alla indifferenziazione dei ruoli fa sì che uomini e donne siano disponibili a fare la mamma, ma nessuno faccia più il padre.

Viceversa i bambini per crescere, per diventare grandi, hanno bisogno di sfidare il potere dei genitori, che però sembrano aver rinunciato da un pezzo all'autorità e all'autorevolezza, ma anche alla norma e all'educazione, dal momento che sta venendo meno la separazione tra genitori e figli. E se è vero che ciò ha prodotto per un verso indubbi vantaggi sul piano della libertà e del rispetto umano, è altrettanto vero che si è attutita la spinta verso quell'uccisione simbolica del padre che, stimolando una sana aggressività, di fatto favoriva la crescita.

"Nuove" madri

Le madri contemporanee sono sempre più simili fra loro nei rapporti di cura e nelle relazioni con i figli, almeno stando a quanto ci rinviano blog, inchieste e social network.

Fino a due generazioni fa, il mondo materno era più intimo e segreto, definito dalle confidenze; oggi la mamma naviga in rete e affida ai blog le sue esperienze e i suoi timori. Nell'anonimato esplode una intensa intimità.

Da ricerche recenti sul vissuto della maternità contemporanea, è emerso un dato in particolare: le nuove mamme non chiedono più consigli alle proprie madri, alle zie e alle nonne. Il passato è davvero passato. Oggi è il partner l'interlocutore quotidiano e paritario delle scelte da compiere. Ciò appare evidente nelle "pratiche", mentre ansie ed emozioni vengono raccontate e condivise sul web. Sono spudorate, le nuove mamme, nell'esplicitare turbamenti e pensieri reconditi, garantite da sigle anonime e da una nuova certezza che sembra caratterizzare unanimemente le loro biografie: sono uniche e irripetibili. Prima di loro e dopo di loro non c'è nulla. La solidarietà della rete è a maglie strette, perché ad essa si fa riferimento per l'anima, per la psiche, ma anche per il corpo: i consigli li accettano dagli esperti e dalle rubriche, sempre meno dall'amica della porta a fianco.

Un'analisi comparativa delle ricerche compiute sulle vite di madri contenute nei portali telematici, mette in evidenza alcuni dati significativi: rispetto alla generazione che le ha precedute, queste giovani donne dedicano ai figli e al partner quasi il doppio del tempo prima occupato dalle faccende di casa; sono più convinte che l'attività lavorativa produca più stress che prospettive di arricchimento; che stare a casa è fondamentale per lo sviluppo e la salute del bambino; che quest'ultimo ha contribuito a un

nuovo modo di relazionarsi con il partner; che la consapevolezza di un'alterità paterna nei confronti del piccolo è molto importante; che la vita quotidiana si è trasformata anche nei rapporti sociali (si riceve di più e si esce di meno).

Ma c'è un dato che rappresenta davvero una novità del vissuto materno, e cioè quanto siano grandi gli sforzi di queste giovani donne nel prendere in considerazione e valutare l'opinione del partner per compiere scelte condivise, anche se la maggior parte delle intervistate di un recente sondaggio riflette sulle difficoltà della vita di coppia in senso sentimentale e intimo.

Del tutto in linea con il mito della Grande Madre, gran parte delle madri ricordano di aver provato una sensazione "familiare" nell'udire il primo vagito, di essersi commosse perché il piccolo rammentava loro un membro della propria famiglia, mentre sentivano il figlio come estraneo quando qualcuno affermava che il bebè evocava i tratti di qualche membro della famiglia del marito. Ma come ha imparato la nuova mamma ad accudire il proprio figlio se non ha fatto ricorso alla sua?

Le giovani sostengono che si è trattato di un processo naturale sia pure molto faticoso; che hanno attraversato – madre e figlio – periodi di smarrimento, ma che poi hanno imparato a conoscersi, e che si sono stupite rispetto alle aspettative precedenti alla nascita: pensa- vano che non avrebbero fatto altro che amare incondizionatamente il bambino, e invece hanno scoperto che non era sempre così. Dichiarano, inoltre, che per nessuna di loro è stato facile separarsi dal figlio e che averlo potuto affidare a persone di fiducia (che le rendevano partecipi dei comportamenti e delle emozioni provate durante l'assenza) le ha molto aiutate.

La grande novità della vita di una madre contemporanea è la condivisione: si raccontano problemi e disavventure, sia pure a distanza, e questo le aiuta a ridimensionare le questioni, ma soprattutto si amplia a dismisura il proprio Io.

In caso di difficoltà, le ansie vengono smorzate dal partner, ma anche dagli esperti: pediatra e psicologo sembrano sempre a portata di mano, almeno in rete. La nuova mamma è capace di mettersi in discussione perché accetta, nella quasi totalità dei casi rilevati, di modificare atteggiamenti e opinioni quando c'è un problema che riguarda il figlio. Si autodefinisce, per lo più, sensibile, allegra, serena, efficiente; raramente confusa o ansiosa.

Il bambino resterà sotto la sua responsabilità fino a quando non avrà acquisito la capacità di relazionarsi. Fino a quel momento il piccolo considererà la madre come garante, interlocutrice privilegiata per offrire risposte ai suoi interrogativi. Solo con l'adolescenza adotterà altre pratiche, di solito quelle del gruppo dei pari, spesso molto divergenti da quelle proposte dalla madre. Acquisirà allora la sua

individualità sociale relazionandosi non solo con la legge materna, ma anche con il suo proprio specifico relativismo.

La connotazione di una persona passa certamente attraverso il legame che la unisce a chi l'ha generata; questo accade ovunque, ma in Italia la questione è più specifica e radicata. Il "possesso" del figlio deriva direttamente dal mito mediterraneo della Grande Madre, "dea" fondatrice che accresce la sua potenza ad ogni nascita, che trasmette l'idea che con l'amore materno tutto possa essere accolto e avallato. Non c'è regola, per la madre mediterranea, superiore al suo amore istintivo per la prole, che definisce e garantisce il suo potere e al contempo in quanto "suo" figlio ne definisce l'identità.

Questa figura del mito è la premessa archetipica che si ravviva in ogni singola donna italiana, e in questi ultimi anni è riuscita a pervadere con il proprio potere anche il ruolo paterno, che pure aveva una funzione importante nella nostra civiltà: quasi che le leggi di natura in una società che va perdendo la fiducia in quelle degli uomini e che tenta di eluderle in una corsa continua verso l'individualismo, siano la garanzia del giusto e corretto comportamento da assumere.

Come accade in qualunque cultura, la madre è impegnata nella cura e nella protezione del bambino, ma nell'area mediterranea questi comportamenti si estendono più o meno all'infinito, attraverso meccanismi di proiezione: ovunque essa trovi un oggetto, qualcosa a cui attribuire il significato di 'figlio', ivi si fissa con occhio materno. La madre mediterranea coglie ogni moto del 'bambino', comprende tutto, perdona tutto, sopporta tutto.

Di noi italiani si dice che la nostra mancanza di puntualità e di affidabilità si fondino in parte su questa fondamentale struttura psichica: a chi è dominato dalla Grande Madre mancherebbero capacità d'astrazione e di disciplina virili, o, meglio, soccomberebbero inesorabilmente ogniqualvolta vengano a trovarsi in conflitto con lei. Tutto ciò che è impersonale, la madre mediterranea cerca, per principio, di trasformarlo in rapporto personale, attraverso il quale – come è noto – in Italia si può raggiungere quasi tutto.

Ma c'è di più. La Grande Madre in Italia è una madre primitiva. Vizia per lo più i suoi figli con la massima istintività, e i figli diventano di conseguenza sempre più esigenti. Quanto più li vizia, tanto più li rende dipendenti da sé, e tanto più naturale le sembra che essi si sentano obbligati nei suoi confronti (in nessun altro paese al mondo le madri insegnano al proprio figlio a mangiare accompagnando il cibo con le parole "fallo per mamma!!!": un vero e proprio ricatto morale che da quel momento in poi unirà inscindibilmente il figlio alla madre). E qui la buona madre nutrice e protettiva si trasforma nel rovescio negativo, nella madre cattiva che trattiene e divora, e con le sue pretese egoistiche impedisce ai figli di raggiungere l'indipendenza rendendoli inermi e sottomessi.

Difficile comprendere "da dentro" queste donne attive (madri energiche, capaci, ricche di meriti, che creano e mantengono la posizione della famiglia, che dirigono fabbriche e aziende e non di rado la carriera del marito) o passive (spesso sofferenti e quindi impedite nell'agire il proprio potere). Entrambi i tipi di madre, comunque, hanno un'influenza ugualmente forte sul destino dei figli, che sovente conservano la psicologia di eterno puer. Del resto, è ben nota la venerazione che i maschi italiani hanno per la propria madre, e con essa il loro frequente tradizionalismo.

Bambino individuo

E che dire del ruolo economico del bambino, del suo essere consumatore massiccio di prodotti mediatici, del suo protagonismo televisivo veicolato dagli spot pubblicitari? Si può ancora affermare che nelle società occidentali il bambino sia effettivamente "soggetto" e non piuttosto un puer oeconomicus? Il puer oeconomicus, che è la vera, prevalente e in molti casi unica connotazione sociale del bambino contemporaneo, corrisponde all'homo oeconomicus al quale la società richiede apparentemente l'autonomia nelle scelte che di fatto ha generato, inducendo a scambiare i desideri con i bisogni.

Chi è allora il bambino oggi? Un infante adultizzato a cui si riconosce l'originalità della sua persona, che si definisce innanzitutto per ciò che lo differenzia dagli altri, per la sua personalità, e per la sua unicità irripetibile; il suo diritto alla libertà: il bambino è già un uomo libero che sfugge pertanto al determinismo e alle pressioni sociali (Sartre lo descrive come "condannato" ineluttabilmente alla sua libertà). È inventore di sé stesso, perché concepisce egli stesso la propria esistenza; è un bene prezioso , non solo perché raro ma per la dignità della sua persona: il bambino soggetto, in quanto tale, è un valore, è degno di rispetto, al di sopra della famiglia, della società e delle istituzioni. I suoi diritti sono inviolabili, e qualsiasi tentativo di limitare la sua libertà è considerato una violenza; il bambino è inoltre l'espressione più evidente della relazionalità: l'intersoggettività è il suo ambito naturale. Educare il bambino comporterà quindi agire non su di lui ma insieme con lui, che vive di interrelazione. Le odierne politiche educative si rifanno molto a questa rappresentazione e propongono pedagogie centrate sulla predisposizione del bambino a costruire il proprio sapere, a manifestare la propria personalità.

"Non fate più ciò che sarebbe bene in teoria, fate ciò che è bene per lui. Piuttosto che il dovere e il male, offrite il piacere e il bene", raccomanda Philippe Grandsenne, un pediatra molto seguito in Francia.

La nozione del bene, definita a priori, è qui messa in discussione da ciò che richiede il bambino, ogni bambino, per il suo sviluppo. La psicologizzazione della relazione pedagogica, tuttavia, non basta a definire l'individualizzazione del bambino, anche se la psicoanalisi ha avuto un ruolo centrale, ribadito anche nella Convenzione dei diritti del bambino del 1989 che riconosce ai bambini non solo diritti, ma soprattutto un "interesse" (nel caso dell'Italia, poi, viene riconfermata la norma dell'interesse del minore

al maggior vantaggio in ogni azione e legge del paese). Almeno istituzionalmente, dunque, il bambino è divenuto un individuo nella sua interezza.

L'individualizzazione, infatti, comporta che ogni persona si definisca in relazione a sé stessa, e non solo per la sua origine familiare. Dunque il bambino, al pari dell'adulto, ha diritto ad una identità strettamente personale, fin dalla nascita. L'educazione, pertanto, ha cambiato natura: non ha più la funzione di modellare il bambino secondo le intenzioni delle generazioni precedenti, sia dei genitori che degli in- segnanti; oggi il bambino deve sviluppare autonoma- mente le sue capacità, cercare la sua strada, costruire la sua vita assumendo la sua singolarità. Con il sostegno, naturalmente, degli educatori.

Affinché questo sviluppo personale sia possibile, il bambino non deve essere sottoposto ad un potere forte, in particolare quello esercitato dai suoi genitori. Deve emanciparsi, recidendo poco a poco il cordone ombelicale che lo lega alla famiglia, per diventare maestro di sé stesso. Attraverso prove ed errori, deve arrivare ad una personale definizione della propria esistenza.

Come ogni importante cambiamento, l'individualizzazione del bambino non procede linearmente. Essa è il risultato di lotte simboliche tra gruppi e individui che sono in disaccordo sulla concezione stessa del fanciullo. Il quale, da un lato, deve essere protetto in quanto "minore", dall'altro deve essere valutato e rispettato in quanto individuo (scriveva la Dolto che i bambini vanno rispettati perché, rispettandoli, "si rispetta l'essere umano"). Raggiungere l'equilibrio tra queste due dimensioni non è cosa facile, e devono essere soprattutto i genitori a impegnarsi. I quali cominciano ad ammettere che la negoziazione è un principio, sia pure non sistematico perché alcuni elementi della vita comune non sono negoziabili.

La relazione adulto/bambino, insomma, va costruita nel rispetto delle reciproche differenze ed esigenze della famiglia. Per esempio non dedicando, da parte dei genitori, tutto il tempo alla famiglia e ai figli, e rivendicando una vita personale, perché l'alternanza tra le esigenze del gruppo e i bisogni del singolo va assolutamente salvaguardata per l equilibrio di tutti. I genitori non dovrebbero sacrificare la loro esistenza sull'altare del "dio bambino". Né pensare che il loro ideale esistenziale è la costruzione di un "figlio capolavoro". Nessun interesse è superiore o esclusivo. Vivere insieme presuppone il rispetto di tutti gli individui, piccoli e adulti. Devono essere posti dei limiti affinché le istituzioni educative non siano gestite secondo la parola d'ordine: "prima i bambini".

Sull'intera questione sono al lavoro specialisti di numerose discipline che si occupano dell'infanzia: dalla psicologia alla sociologia, dal diritto alla filosofia, alla scienza politica, alle scienze dell'educazione. Nessuno di questi saperi è depositario della "verità" riguardo lo statuto del bambino, e tuttavia c'è da augurarsi che la discussione all'interno dei vari saperi porti verso un maggior equilibrio in grado di garanti- re l'interesse del bambino, ora insistendo sull'aspetto simbolico, ora sullo sviluppo personale.

Nel processo di individualizzazione del bambino, oltre ai genitori che un tempo ne controllavano interamente il percorso educativo, sono presenti altri interlocutori, per esempio gli insegnanti e soprattutto il gruppo dei pari. Il bambino individualizzato è più "socializzato" rispetto alle generazioni precedenti I genitori devono fare i conti con le relazioni esterne alla famiglia trovando in esse possibili alleanze educative e non solo luoghi di delega.

L'individualizzazione, sia in seno alla famiglia che fuori, non funziona in base al principio dei vasi comunicanti, sicché tutto ciò che un genitore o un insegnante perde – in termini di autorità – non è necessariamente un guadagno per il bambino, contrariamente a quanto troppo spesso si ritiene. A beneficiare in parte della legittimità perduta dai genitori, sono gli psicologi, che sempre più frequentemente si impongono come "terzi", elaborando nuove categorie di comprensione e di valutazione. Tuttavia, se i genitori non sono a volte buoni giudici per quanto riguarda ciò che è meglio per i loro figli in tema di autonomia, è anche vero che la comparsa sulla scena di "terzi", ovvero degli specialisti, non deve portare a una dequalificazione troppo forte dei genitori e a una destabilizzazione dell'educazione familiare. Ciò non significa condannare i "terzi" e i saperi ai qua- li fanno riferimento, ma bisogna tener presente che "importare" nozioni di psicologia o di psicoanalisi può rivelarsi pericoloso, se non è accompagnato da un principio di precauzione. Prendiamo ad esempio quanto scrive Petitot sui giovani che pongono dei problemi: "Essi sono una preoccupazione per questa società che gli fa vagheggiare la possibilità di una serenità senza limiti e non può procurargli che la privazione degli oggetti che servirebbero per raggiungere questa felicità, senza sostenere la castrazione, cioè l'idea dell'impossibile e la necessità della rinuncia alla soddisfazione immediata e totale". Qui sembra chiamato in causa un vuoto educativo da parte dei genitori, e si tralascia invece di interrogare il ruolo centrale del mercato e della pubblicità, che cercano di imporre il modello del consumismo come forma di realizzazione ideale di sé stessi. Perché bambini (e adulti) non si definiscano esclusivamente attraverso i prodotti e le marche è necessario che il processo di socializzazione all'interno della famiglia e della scuola promuova una coscienza critica rispetto ai nuovi percorsi di imposizione e di alienazione.

PIERPAOLO DONATI
Professore di sociologia dei processi culturali e comunicativi, Università di Bologna

Perché e come le famiglie sono la risorsa primaria di ogni società: la proposta del family mainstreaming relazionale

1. Premessa: un Paese che straccia la famiglia?

1.1. Diciamo subito, per prima cosa, che parlare di 'famiglia come risorsa' non vuol dire usarla come ammortizzatore sociale per rimediare ai fallimenti dello Stato e del Mercato. Chi esalta il ruolo di ammortizzatore sociale della famiglia esalta la sussidiarietà che la famiglia esercita a favore dello Stato, anziché viceversa, cioè esalta una sussidiarietà alla rovescia.

Secondo, la famiglia va curata e rigenerata continuamente, come dobbiamo fare per le risorse naturali, quali sono l'aria che respiriamo o i boschi che impediscono le frane, altrimenti si va incontro al degrado di tutta la società.

Questi due principi dovrebbero guidare l'azione di ogni governo che intenda essere saggio.

(i) Non usare la famiglia come ammortizzatore sociale significa non scaricare i problemi sociali e della sfera pubblica nel privato della famiglia: ciò comporta l'assunzione di precise responsabilità da parte dello Stato (fare una legislazione nell'ottica famigliare – family mainstreaming – e organizzare servizi family friendly) e del Mercato (per esempio le misure di conciliazione famiglia-lavoro come parte dei contratti relazionali di lavoro).

(ii) Rigenerare le famiglie come tali significa non puntare su politiche indirette, ma fare politiche dirette per e con il soggetto sociale famiglia (art. 29 della Costituzione repubblicana, che parla dei diritti della famiglia come tale, aggiuntivi rispetto a quelli individuali). In concreto, bisogna fare politiche esplicite di sostegno della famiglia e non puntare su altri tipi di politiche, pur del tutto necessarie e meritorie, come quelle per sostenere il mercato del lavoro e combattere la povertà, pensando che queste politiche – rivolte il più delle volte a gruppi particolari di popolazione – siano per ciò stesso politiche familiari, dal momento che il loro impatto sulla famiglia come tale è solo indiretto e di esito incerto.

Da circa 35 anni l'Italia attende una seria politica per la famiglia. Nel frattempo, le famiglie italiane si sono sempre più ridotte di dimensioni, di forza, di stabilità, di capacità educativa, di solidarietà sociale. Si sono frammentate al punto che le statistiche più recenti rivelano un crescente e preoccupante

'spappolamento' del tessuto sociale famigliare. Ciò è in certa misura dovuto alla mancata attuazione della Costituzione repubblicana (articoli 29, 30, 31).

Dal punto di vista demografico, come ho scritto già da molti anni, l'Italia mostra una tendenza di lungo periodo che può essere definita 'suicidogena'[1]. In breve, il tasso di natalità è da vari decenni sotto il livello di riproduzione della popolazione, il che significa non solo che il saldo naturale è costantemente negativo, ma che si assottigliano sempre di più le coorti generazionali di donne in età feconda, e questo comporta che, senza una drastica politica sociale di sostegno alla natalità, nel giro di qualche generazione la popolazione italiana è destinata a diventare una minoranza di anziani e nel lungo periodo ad avviarsi all'estinzione. Tra il 2009 e il 2017 sono mancate circa 100.000 nascite, e questa tendenza è destinata ad aumentare se non si interviene con forti misure di sostegno alle famiglie che hanno (o vogliono avere) figli. Per contro, i Governi nazionali continuano a dare solo briciole alle famiglie con figli. Il bonus bebé, già poco significativo, verrà con ogni probabilità ulteriormente ridotto nella prossima legge di stabilità 2017.

Le famiglie italiane non sono più in grado di essere quel pilastro della società che la retorica dei leader politici spesso evocano. Non è più vero che l'Italia si caratterizza in Europa per la migliore tenuta della solidarietà e coesione sociale basata su una famiglia solida, considerato che nel 2017 solo il 35% circa delle famiglie sono composte di un padre, una madre e almeno un figlio (con o senza matrimonio). Il supposto primato della famiglia italiana è andato perduto negli ultimi lustri con la progressiva riduzione di ampiezza e frammentazione dei nuclei famigliari, alimentate dall'aver scelto politiche che hanno privilegiato la società degli individui anziché delle famiglie.

Nella società individualizzata succede un fenomeno cui occorre prestare attenzione: la famiglia viene destabilizzata, de-istituzionalizzata e svalutata, ma in realtà essa 'conta' sempre di più, cioè diventa sempre più rilevante e influente, ma lo diventa in modo latente, per così dire sotterraneo e invisibile. La famiglia va in latenza perché i legami naturali di sangue diventano sempre meno apprezzati rispetto alle funzioni di cura (care) che possono essere esercitate da varie figure sostitutive. La famiglia a cui ci si riferisce è quella meramente empirica (data di fatto) e attualizzata (ciò che esprime in atto), senza considerare la realtà ontologica della famiglia al di là delle sue attualizzazioni contingenti. Per vedere la famiglia e la sua importanza sociale occorre munirsi di una strumentazione completamente nuova rispetto al passato, anche quello più recente. Le definizioni di famiglia diventano convenzionali e nominalistiche ('attualistiche'). Le politiche famigliari vengono confuse con tante altre politiche (dell'occupazione, demografiche, di lotta alla povertà) per le quali i confini della famiglia, di ciò che fa famiglia, sono irrilevanti

[1] P. Donati (a cura di), Secondo Rapporto sulla famiglia in Italia, Cisf, Edizione Paoline, Milano, 1991; P. Donati, Il declino demografico e le trasformazioni della famiglia, in Trasformazioni economiche, mutamenti sociali e nuovi miti collettivi 1920-1960, Serie "La vita civile degli italiani vol. VI" a cura di G. Rumi, Edizioni Electa, Milano, 1991, pp. 74-89.

o comunque indifferenti. Il che impedisce di riferirsi a dei criteri propriamente famigliari di eleggibilità delle misure di welfare.

Faccio un esempio. La legge nazionale che ha conferito 80 euro ai lavoratori dipendenti con reddito inferiore a circa 26 mila euro annui, intesa a sostenere le condizioni di povertà, ha avuto esiti perversi proprio perché non ha considerato la famiglia: infatti, una coppia in cui entrambi i partner lavorano con un reddito, supponiamo, di 25 mila euro riceve 160 euro, mentre una famiglia composta di un padre, madre e figlio con un solo reddito da lavoro di 27 mila euro non riceve l'assegno. Un chiaro disincentivo ad avere figli.

La tendenza è quella di abbandonare la parola 'famiglia' perché ormai priva di un preciso significato normativo (il significante non ha più l'oggetto 'significato'), per parlare di 'famiglie' al plurale per intendere qualunque tipo di aggregazione fra individui che con-vivono. Per realizzare una politica famigliare occorre invece definire i confini della famiglia utilizzando una prospettiva che sia capace di far emergere la famiglia come ciò che fa la differenza nelle condizioni e nelle opportunità di vita delle persone a partire da una realtà latente che eccede le sue attualizzazioni empiriche.

1.2. Varrà la pena di ricordare che il problema di una adeguata politica famigliare fu sollevato fin dagli inizi degli anni 1980. Fu allora istituita la Commissione nazionale per i problemi della famiglia (presidente Ermanno Gorrieri) che ha lavorato negli anni 1982-83 producendo una serie di documenti pubblicati a nome del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (Direzione generale dei rapporti di lavoro Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1983). L'impostazione data ai lavori della Commissione dal presidente Ermanno Gorrieri fu essenzialmente rivolta al problema dell'uguaglianza e della redistribuzione sociale per favorire soprattutto le famiglie con lavoro dipendente (si veda E. Gorrieri, 'La giungla dei bilanci familiari', il Mulino, Bologna, 1979). Di fatto quella Commissione fu utilizzata dai governi nazionali degli anni 1980-1990 per eliminare l'universalità dei benefici alle famiglie, e praticare quella politica che – con un ossimoro – è stata denominata 'universalismo selettivo", un indirizzo che in pratica ha significato, e tuttora significa, rivolgere le provvidenze statali solo alle famiglie economicamente bisognose, riducendo le politiche familiari a mere politiche contro la povertà. Mentre il senso delle politiche famigliari è quello di sostenere le famiglie in quanto famiglie, cioè soggetti relazionali, e non semplicemente in quanto condizioni di povertà.

Lo ha ribadito per anni (2003-2012) l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, fin dalla sua costituzione, con abbondanti ricerche, pubblicazioni, proposte[2] e infine presentando il 'Piano nazionale per la famiglia. L'Alleanza italiana per la famiglia', che è stato approvato (pur mettendo da parte la proposta del 'fattore famiglia') dal Consiglio dei Ministri del Governo Monti il 7 giugno 2012 ed è rimasto in gran parte inattuato.

È evidente che il nostro Paese da vari decenni ha abbandonato la famiglia a sé stessa, salvo piccoli e scarsi tentativi di offrire aiuti alle famiglie bisognose in termini di bonus e centellinate agevolazioni fiscali. Il risultato è che la famiglia italiana, sempre più anziana e sempre più indebolita nelle sue insostituibili funzioni, non riesce più a rigenerare un tessuto sociale capace di affrontare le sfide del futuro. Innumerevoli sono state le indagini di vari istituti di ricerca (tra cui i Rapporti del Censis, Ispes, Cisf a partire dal 1989) che hanno dato una dettagliata documentazione delle trasformazioni delle famiglie e di che cosa si doveva fare per sostenere il loro ruolo sociale.

Detto questo, la presente relazione ha lo scopo di presentare una sintetica riflessione sul perché e sul come le famiglie siano la risorsa primaria della società, di ogni società, dato che tutti gli esempi storici dei tentativi di abolire la famiglia hanno dimostrato l'impossibilità di avere una società senza una famiglia capace di rigenerarla. Solo per citare gli esempi storici più recenti, penso all'Unione sovietica degli anni 1920 che, nel tentativo di eliminare la famiglia, dovette poi fronteggiare una dilagante anomia sociale, finché nel 1936 Stalin restaurò la famiglia nucleare. Un altro esempio è stato quello del movimento dei Kibbutz in Israele che ha cercato di eliminare la famiglia, finché ha dovuto desistere e ricostituirla, pena l'autodistruzione.

Credo che, se in Italia siamo deficitari in tema di politiche famigliari, la ragione di fondo non sia tanto quella della carenza di risorse finanziarie pubbliche, quanto la mancanza di una profonda e competente convinzione culturale sull'importanza sociale della famiglia, convinzione che spesso è generica e superficiale. Di fatto, non sono pochi coloro i quali ritengono che la parola 'famiglia' (quella definita dalla Costituzione repubblicana) indichi una struttura sociale che costituisce un freno, se non proprio un ostacolo, ad una società più libera ed ugualitaria, anziché una risorsa insostituibile per una società più umana. Per questo ci si appella all'art. 2 della Costituzione che parla genericamente di 'formazioni sociali' in combinato disposto con l'art. 3 che tratta dei diritti degli individui.

[2] Ricordo alcune delle principali pubblicazioni dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia: *Famiglie: mutamenti e politiche sociali*, il Mulino, Bologna, 2002, 2 voll.; *Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche*, il Mulino, Bologna, 2005, 2 voll.; *Famiglie e bisogni sociali: la frontiera delle buone prassi*, FrancoAngeli, Milano, 2007.

2. La controversia di fondo: la famiglia è un peso o una risorsa per la società? Una visione prospettica

2.1. La controversia

Ci si chiede se la famiglia sia ancora una forma sociale valida oppure no. Serve o no alla società? Umanizza o disumanizza le persone? Non è forse vero che, nella misura in cui la società evolve (si modernizza), tanto meno ha bisogno della famiglia? Non è forse vero che la famiglia diventa un ostacolo per una più piena libertà degli individui e per uno stadio più avanzato dell'umanità?

Le resistenze ad una politica famigliare esplicita e diretta nascono da opinioni ben precise, cioè dall'idea che la famiglia non sia più necessaria, ossia che non sia più una risorsa per la persona e per la società, in quanto sarebbe ormai diventata una forma di vita obsoleta e disfunzionale, oltreché onerosa per i singoli e per la società.

In breve, dobbiamo comprendere il perché e il come sia necessario, al contrario, investire sulla famiglia come tale, riconoscendo la insostituibilità delle sue funzioni sociali.

Presenterò le tesi a favore della visione secondo cui la famiglia normo-costituita[3] (padre, madre, figli) non sarebbe più una risorsa e poi le tesi che contestano la validità di questa visione.

Che cosa sia famiglia, e quale sia il suo valore, non è tanto una questione a priori, quanto piuttosto lo si vede dai suoi frutti.

Quando usiamo il termine risorsa ci riferiamo ai beni, alle energie, ai mezzi e alle opportunità che le relazioni propriamente familiari, in quanto tali, attivano per le persone e trasferiscono alla società. La famiglia è risorsa in quanto relazione che, se adeguatamente valorizzata, può produrre ricchezza per i singoli membri, per il gruppo familiare nel suo insieme e per la società, in termini materiali, psicologici, sociali, culturali. Si noti che le risorse relazionali hanno la caratteristica di venire rinnovate, anziché essere esaurite, quanto più vengono attivate.

Per vedere questa realtà, che non sta nel passato, ma è un fatto emergente nella presente società morfogenetica della globalizzazione, occorre rovesciare le argomentazioni sociologiche sinora utilizzate che hanno giustificato il valore della famiglia come forma o sistema sociale prettamente funzionale ad una certa società (sottinteso: capitalistica), sostanzialmente disugualitaria e repressiva.

Le scienze sociali moderne, tra l'Ottocento e il Novecento, hanno in genere studiato la famiglia dal punto di vista della società, cioè dal punto di vista delle funzioni che la famiglia svolge per quest'ultima, in sostanza per lo Stato e il mercato. Cioè hanno adottato un approccio olistico che ha grandemente

[3] Sul concetto di famiglia normo-costituita si veda la voce *Famiglia* nell'Enciclopedia Treccani, VI Appendice, 2000.

sottovalutato la famiglia dal punto di vista delle relazioni intersoggettive (l'olismo metodologico afferma che la famiglia esiste in quanto è imposta da un sistema sociale, economico e culturale, come quello capitalistico, che la usa per autoalimentarsi). Altre volte, le stesse scienze sociali hanno studiato la famiglia come prodotto semplicemente delle azioni e opzioni individuali (individualismo metodologico). E con ciò hanno sottovalutato l'importanza delle strutture istituzionali della famiglia. Io ritengo che, per comprendere la famiglia nella sua propria natura sociale, sia necessario evitare sia l'olismo sia l'individualismo metodologici, e occorra invece adottare un approccio di realismo relazionale che studia la famiglia in quanto relazione sociale[4].

Solo così possiamo comprendere il carattere generativo (fondativo, di origine e fonte) che la famiglia, intesa come relazione di piena reciprocità fra gender e fra generazioni, ha nei confronti dell'intera società. L'assunzione di un paradigma relazionale è un passo decisivo non solo per gli studiosi, ma anche e soprattutto per la società e per le stesse famiglie sul piano pratico.

I problemi propri e specifici della famiglia qua talis (e non quelli della 'gente' in generale) non sono tanto di ordine materiale, quanto di ordine relazionale. La società deve decidere se intende sopravvivere e prosperare valorizzando tali relazioni, oppure se deve accettare che si diffondano nuovi vuoti esistenziali e crescenti patologie sociali dovuti essenzialmente all'incapacità di vedere e trattare adeguatamente le relazioni propriamente familiari.

2.2. Le tesi che sostengono la crescente irrilevanza della famiglia come risorsa e le contro-argomentazioni

È opinione assai diffusa che la società moderna dissolva "i fondamenti sociali della famiglia nucleare"[5]. Detto in altri termini: secondo la modernità avanzata, l'evoluzione della società comporta di necessità il superamento di questa forma, divenuta troppo limitativa per le opportunità di vita che si aprono agli individui.

Dobbiamo esplicitare gli argomenti con cui si sostiene che la famiglia nucleare normo-costituita non è più valida, né sostenibile, né desiderabile, in quanto diventerebbe solo un vincolo, un peso, un ostacolo, una mera sopravvivenza del passato. In questa sede, elenco quattro ordini di argomenti, aggiungendovi qualche sintetica contro-argomentazione.

(a) Un primo ordine di argomenti afferma che la famiglia nucleare è stata necessaria nel passato per favorire le varie tappe storiche di sviluppo dell'accumulazione capitalistica. A capitalismo sviluppato, così si

[4] P. Donati, *La famiglia come relazione sociale*, FrancoAngeli, Milano, 1989.
[5] U. Beck, Risk Society: Towards a New Modernity, Sage, London, 1992, p. 153.

dice, diventa superflua dal punto di vista delle esigenze economiche. Venendo meno la necessità della famiglia come soggetto economico, la famiglia nucleare perde le sue basi fondamentali. Anzi, diventa una fonte di disuguaglianze (fra i giovani che hanno alle spalle famiglie con diversa capacità economica) e l'origine delle discriminazioni fra i sessi. Chi condivide queste idee prosegue aggiungendo un altro argomento, e cioè che la famiglia è stata effettivamente una risorsa nelle società del passato in cui mancava un welfare state sviluppato. A misura che si afferma e si consolida il welfare state, gli individui vengono liberati dalla necessità economica di fare famiglia. In particolare, si sostiene che il welfare state libera la donna dalla dipendenza dall'uomo. Più in generale, si pensa che il welfare state renda superflua la famiglia per la protezione sociale delle persone, in particolare delle donne e dei bambini, anche dal punto di vista normativo, e non solo per i servizi che offre.

Quale valutazione fare di questa tesi?

Il contro-argomento sta nel rilevare che la famiglia non è disugualitaria e discriminatoria per sé stessa, anzi – al contrario – è il luogo della redistribuzione fra chi ha di più e chi ha di meno, fra chi è sano e chi è malato, è il luogo della reciprocità fra i sessi e fra le generazioni. Diventa disugualitaria e discriminatoria quando viene subordinata agli imperativi del mercato economico o diventa un'agenzia di controllo sociale per conto dello Stato e dei suoi apparati. Il matrimonio è una garanzia e una protezione primaria per le parti più deboli, non una compressione dei loro diritti. Tale protezione può certamente venire meno ed essere violata, ma in tal caso l'istituto del matrimonio consente una attribuzione di responsabilità ai membri della famiglia, responsabilità che altrimenti non esisterebbero o dovrebbero essere stabilite con una certa arbitrarietà. È indubbio che lo sviluppo del welfare state abbia in qualche modo teso ad affrancare soprattutto donne e bambini dai vincoli familiari. Ma altrettanto chiaro è il fatto che, proprio per questo motivo, il welfare state del secolo scorso è entrato in una profonda crisi e non può più essere espanso.

(b) Un secondo ordine di argomenti è quello che riguarda il controllo della sessualità e il rapporto fra sessualità e fecondità. Secondo alcuni, la famiglia sarebbe stata una risorsa per le società passate in quanto avevano bisogno di incrementare la popolazione, a fronte di un'alta mortalità infantile, pestilenze e guerre, e dovevano farlo con una rigida regolazione della sessualità e della connessa discendenza. Data la scarsità materiale e l'inesistenza di mezzi tecnologici per controllare la fecondità, le donne non erano libere di scegliere il loro destino di madri. Nella misura in cui lo sviluppo economico e le nuove tecnologie contraccettive consentono sempre maggiori libertà, la famiglia non è più una risorsa, ma anzi diventa un ostacolo alle libere scelte procreative degli individui. La sessualità si separa dalla funzione procreativa. Questo argomento riguarda in particolare la donna, che nel passato non avrebbe avuto strumenti per evitare le gravidanze e quindi la dipendenza dal maschio. Oggi, così si dice, le varie tecniche di

contraccezione e controllo delle nascite liberano la donna dalla sottomissione all'uomo. Si esalta l'indipendenza economica e la libertà degli individui, donne e anche uomini, di avere figli senza doversi legare necessariamente ad un coniuge/partner.

Quale valutazione fare di questa tesi?

Il contro-argomento sta nel rilevare che questa tesi commette gli errori tipici del determinismo economico e tecnologico, secondo il quale la libertà e l'autonomia degli individui dipende essenzialmente dal benessere materiale e dalle tecnologie di cui possono disporre. L'errore sta nell'ignorare l'importanza delle relazioni sociali interpersonali, in questo caso con riferimento alla sessualità. La separazione fra sessualità e fecondità consentita dalle tecnologie comporta non solo la possibilità di avere o non avere figli con il partner, o con altri individui, ma ha anche delle forti ripercussioni sul proprio Sé, sulla propria identità personale e sociale, sulla qualità della vita, che non sono di poco conto, anzi diventano sempre più determinanti. La libertà e l'autonomia della donna, e parimenti dell'uomo, sono condizioni relazionali, non possono essere determinate dalla disponibilità di strumenti tecnologici. Nel mondo della tecnologia tutto apparentemente funziona, ma in realtà si constata che proprio le relazioni interpersonali pongono crescenti problemi. La nostra sembra un'epoca segnata dal crollo delle relazioni di coppia e intergenerazionali.[6] Un crollo tanto più drammatico quanto più le persone cercano relazioni autentiche e desiderano viverle. I problemi delle relazioni umane sia nelle coppie, sia tra genitori e figli non possono essere risolti a livello collettivo con qualche terapia psicologica o con una nuova tecnologia, perché è una questione che rimanda al carattere sano o malato di un'intera cultura. Si tratta di riflettere sul nostro modus vivendi e di vedere quale relazionalità rende più o meno felice la vita famigliare.

(c) Un terzo ordine di argomenti è quello secondo cui la famiglia sarebbe stata necessaria in passato per favorire un ordine sociale di tipo normativo e autoritario che oggi, in clima di democrazia, non è più giustificato. Il carattere morfogenetico della società globalizzata renderebbe impossibile, e anche illegittimo, il controllo sociale e legale dei comportamenti sessuali fra individui consenzienti. Allo stesso tempo, impedirebbe la conformità culturale e normativa con i ruoli familiari qualora fossero deputati a riprodurre un assetto morfostatico della società. Si sostiene che le società modernizzate, volendo lasciare spazio all'innovazione e alla creatività, anche negli stili di vita, debbono favorire, se non l'azzeramento, quanto meno una progressiva attenuazione del ruolo di controllo sociale, inclusa la socializzazione dei figli, da parte delle famiglie.

Quale valutazione fare di questa tesi?

[6] P. Donati (a cura di), *Fare coppia in Italia*, XII Rapporto Cisf, Milano, 2011.

I contro-argomenti sono tanti. In primo luogo, si deve rilevare che questa tesi ignora completamente il fatto che, proprio nei regimi totalitari, la famiglia è sempre stata il luogo in cui sono stati preservati i valori, le norme di rispetto, cura e riconoscimento della persona umana. Nel 1936 Horkheimer e altri [7] lo hanno messo in luce quando l'Europa era preda dei totalitarismi comunisti e nazisti. Ma, ancor prima, tanti autori, fra cui Alexis de Tocqueville, hanno mostrato che la democrazia moderna richiede una famiglia solida e stabile. In secondo luogo, e in continuità con l'argomento precedente, bisogna rilevare che la famiglia è la fonte del capitale umano e del capitale sociale primario della vita quotidiana. Varie ricerche hanno mostrato che la famiglia produce un capitale sociale che non rimane chiuso nel ristretto ambito del suo nucleo, ma alimenta il capitale sociale comunitario (delle reti informali tra vicini, amici, colleghi di lavoro), la creazione di tante associazioni di società civile (capitale associativo) e costituisce la premessa del capitale sociale generalizzato che chiamiamo cultura civica o civile[8.] Di recente, è stato dimostrato che la tesi del cosiddetto familismo amorale, lanciata da E. Banfield (The moral basis of a backward society, 1958), che ha avuto tanta fortuna, è fondamentalmente distorta e scorretta per varie ragioni. Innanzitutto, perché la famiglia chiusa e amorale non è una peculiarità del Meridione d'Italia, ma è diffusa anche nelle aree più modernizzate di tanti Paesi, e non solo del nostro. E poi perché la famiglia che ha solidi legami interni e di parentela (capitale sociale detto bonding) non è necessariamente amorale, anzi è spesso fonte di comportamenti prosociali e di partecipazione civica.[9]

(d) Un quarto ordine di argomenti contesta che la famiglia sia risorsa adducendo il fatto che il matrimonio è solo una formalità e un costo inutile, tenendo conto che, quando i coniugi devono separarsi e divorziare, diventa un ulteriore aggravio che potrebbe essere evitato. La famiglia, così si argomenta, è una risorsa proprio se si evitano i costi umani, sociali, economici del matrimonio. Meglio è rendere superfluo il matrimonio, anzi evitarlo, perché così si evitano i costi e i problemi che esso comporta per il fatto di imporre delle procedure legali e istituzionali costose e superflue.

Quale valutazione fare di questa tesi?

Evidentemente si tratta di un argomento fragile, perché evita in toto di prendere in considerazione il fatto che i costi umani, sociali ed economici del matrimonio sono il rovescio della medaglia delle garanzie che lo stesso matrimonio assicura ai membri deboli della famiglia, e non solo nel periodo in cui perdura. I vantaggi del matrimonio sono ignorati, per metterne in luce solo i costi. Del resto, sconsigliare alla gente di sposarsi per evitare le spese della cerimonia matrimoniale così come i costi della separazione/divorzio si rivela un calcolo di ben corto respiro.

[7] M. Horkheimer (a cura di), *Studi sull'autorità e la famiglia* (1936), Utet, Torino, 1974.

[8] P. Donati e L. Tronca, Il capitale sociale degli italiani. Le radici familiari, comunitarie e associative del civismo, FrancoAngeli, Milano, 2008.

[9] Cfr. l'importante contributo di Luigi Tronca nel volume (Donati e Tronca) citato nella nota precedente, e inoltre L. Sciolla, *Italiani, stereotipi di casa nostra*, Il Mulino, Bologna, 1997.

Come si vede, tutte queste argomentazioni sono basate sull'idea che la famiglia sia stata una necessità imposta agli individui da una società arretrata. La lettura che viene fatta è olistica, nel senso che si fa dipendere la famiglia dal livello macro-strutturale del 'tutto sociale'. È la società, supposta arretrata, che costringe le persone a fare famiglia. È deficitaria o del tutto assente una visione della famiglia come risorsa sia a livello delle relazioni interpersonali (livello micro), sia a livello delle reti primarie e associative, da quelle informali a quelle più organizzate (livello meso), sia ancora a livello istituzionale (livello macro).

Più o meno implicitamente, viene assunta una visione antropologica di tipo hobbesiano per la quale gli esseri umani fanno famiglia per motivi utilitaristici, di calcolo egoistico, e si dimostrano aggressivi e prepotenti gli uni verso gli altri, come nei branchi animali. È logico che, con tale assunzione, la famiglia risulti essere un luogo dominato dagli egoismi e dalle prevaricazioni anziché essere – come ha mostrato il famoso antropologo Claude Lévi-Strauss[10] – il momento in cui nasce la società civile. Di qui, poi, le conseguenze della posizione hobbesiana, per la quale solo lo Stato (Leviatano) può garantire l'uguale libertà degli individui. In questo modo, le tesi anzidette condannano le relazioni fra le persone, incluse quelle famigliari, ad una condizione di debolezza, superficialità e sospetto anziché rafforzarle e renderle virtuose.

Tutti gli argomenti contro la famiglia hanno una loro stella polare che li orienta: è la credenza che l'individuo possa espandersi e fiorire solo se può liberarsi dagli impegni e dalle responsabilità verso i legami familiari. Troviamo qui le tesi a sostegno della de-istituzionalizzazione della famiglia, che prende il nome di de-familiarizzazione della società.[11]

È facile osservare che chi adotta questa tesi va incontro a delle fallacie che provocano una profonda de-umanizzazione della vita.

La prima fallacia è la svalutazione delle relazioni intersoggettive. In poche parole vengono sottostimati i bisogni che gli individui hanno di poter contare sulla stabilità e la sicurezza dei rapporti umani nei mondi vitali di vita quotidiana. Si incorre in un individualismo che crea vuoti e patologie perché non permette alle persone di vivere l'esperienza del dono reciproco che crea ricchezza umana. Dietro questa svalutazione c'è una antropologia errata, cioè la mancata coscienza del fatto che le relazioni sociali – in particolare quelle primarie della famiglia – sono costitutive della persona (essendo la persona umana un individuo-in-relazione), e non sono un'opzione qualunque in vista della umanizzazione della persona.

Sostenere dunque che la famiglia non sia più risorsa, ma diventi solo un vincolo costrittivo e un peso inutile, significa ignorare il punto di vista dei bisogni psicologici, affettivi, emozionali, simbolici delle

[10] C. Lévi-Strauss), *La famiglia* (1956), in *Razza e storia e altri studi di antropologia*, Einaudi, Torino, 1967.

[11] Clare Bambra, *Defamilisation and welfare state regimes: a cluster analysis*, in "International Journal of Social Welfare", vol. 16, 2007, pp. 326-338.

persone, per privilegiare i requisiti funzionali della società. Le necessità di sopravvivenza e sviluppo materiale, economico e tecnologico prendono il sopravvento sulla vita reale delle persone.

Questa affermazione può essere contestata da chi obietta che sono proprio gli individui, non certo le norme sociali e i requisiti funzionali del sistema, che reclamano il diritto a scegliere la forma familiare che più li aggrada. Ma tale obiezione, alla luce delle tante ricerche disponibili,[12] non regge, perché l'individualizzazione degli individui – la loro pretesa di esprimere dei diritti soggettivi – non avviene nel vuoto. Di fatto, le persone esprimono i loro bisogni in relazione alle loro situazioni familiari, perché è da queste che essi traggono il senso più profondo della loro vita.

Pensare che la famiglia non sia più una risorsa fondamentale nella vita degli individui risponde ad un punto di vista deterministico, materialistico, evoluzionistico, che si è diffuso con i processi di modernizzazione, e oggi incontra una crisi profonda, a motivo degli effetti negativi che produce proprio nell'esistenza reale delle persone.

Un'analisi dei dati empirici rivela che le variabili positivamente più decisive agli effetti della capacità della famiglia di essere risorsa per le persone e la società sono, in ordine: 1) la numerosità della famiglia, 2) il numero dei figli, 3) la disponibilità ad accudire agli anziani, 4) la cura dei figli.

I dati delle ricerche empiriche dicono che, a misura che ci si allontana dalla famiglia normo-costituita (cioè genitori sposati con figli), il comportamento prosociale delle famiglie nella generazione successiva si indebolisce. Le forme famigliari più deboli sono quelle monogenitoriali, lo sono per il singolo genitore, che vive in una condizione di grandi difficoltà, e lo sono per la società, perché il fatto di crescere i figli da soli non favorisce la loro prosocialità quando saranno adulti.

A misura che le famiglie sono più piccole e frammentate, e hanno meno figli, nella trasmissione socio-culturale si perde la disponibilità a prendersi cura degli anziani e dei bambini estranei alla propria famiglia. Prevale un atteggiamento privatistico e centrato sull'autorealizzazione individuale nella coppia. La famiglia cessa di avere valore sociale e quindi perde la sua valenza di risorsa per le persone e per la società. Certamente anche chi vive in condizioni diverse dalla famiglia normo-costituita può avere valori e comportamenti prosociali. Ma la differenza sta nel fatto che nelle situazioni famigliari più provvisorie o incerte, l'agire delle persone è orientato più alla condivisione di problemi, deficit, situazioni critiche, patologie sociali, che al perseguimento di un progetto in positivo. Si condivide la debolezza e frammentazione della cultura familiare, ma non si produce più famiglia.

[12] Una ampia rassegna di tali ricerche a livello internazionale e nazionale è esposta in P. Donati (a cura di), *Famiglia risorsa della società*, il Mulino, Bologna, 2012.

3. Il problema culturale delle famiglie: il forte deficit di riflessività relazionale

Il valore sociale aggiunto della famiglia come risorsa deve essere visto e valutato nel contesto sociale, e non solo dal punto di vista dei vantaggi che la famiglia ha per gli individui come tali. Il valore (vantaggio) comparativo della famiglia normo-costituita sta nella reciprocità che essa instaura fra individuo e società. Ossia, la famiglia è una risorsa per l'individuo in quanto lo è per la società, e lo è per la società in quanto lo è per l'individuo. Il fenomeno è relazionale. Vederlo non è facile se si rimane all'interno di una cultura individualista.

Per le ragioni appena dette, la famiglia normo-costituita non cessa di essere il paradigma culturale di riferimento per una vita più soddisfacente e sensata a livello dell'intero sistema societario. Lo Stato non può sostituirla nei suoi compiti, ma deve invece sostenerla e promuoverla in maniera sussidiaria.

Tuttavia bisogna al contempo rilevare che la famiglia non è una risorsa sempre e comunque, ma lo è a certe condizioni. Si tratta delle condizioni che fanno della famiglia un bene relazionale, anziché un male relazionale. Nelle famiglie accadono di fatto anche violenze, abusi, cattive condotte. È importante capire che questi fatti accadono nella famiglia, ma non sono il prodotto della famiglia. La famiglia è una struttura sociale e umana, mentre questi fatti sono il risultato di un modo sbagliato di relazionarsi fra le persone che non corrisponde a tale struttura.

Se la famiglia non si configura come vera e propria famiglia, diventa fonte di patologie individuali e sociali. In tal caso, la famiglia diventa qualcos'altro. Affinché la famiglia rimanga sé stessa e si rigeneri nella sua qualità specifica, occorre che le persone attivino una riflessività propriamente familiare, cioè la riflessività della relazione del noi (we-relation), che io chiamo riflessività relazionale. Cioè devono ragionare prioritariamente sui propri beni relazionali, e solo secondariamente sui vantaggi/svantaggi individuali, anche se questi debbono essere certamente valutati.

Questa è la nuova frontiera della famiglia. La si può precisare in base alle diverse modalità con cui le famiglie attuano la riflessività familiare.

Partiamo dalla constatazione che, al momento attuale, i processi socio-culturali sono segnati da un forte degrado della famiglia normo-costituita e da una crescente precarietà, fragilità, problematizzazione della famiglia. In termini della teoria della riflessività,[13] ciò significa il venir meno della riflessività comunicativa (di chi decide in relazione agli altri, propria della famiglia) e il prevalere della riflessività autonoma (di chi decide in modo indipendente senza ascoltare nessuno) alimentata dal mercato.

La de-istituzionalizzazione della famiglia avviene non già proclamando – come qualche decennio fa, negli anni 1970 – la cosiddetta morte della famiglia, ma la sua in-differenziazione: non si vedono più le

[13] P. Donati, Sociologia della riflessività. Come si entra nel dopo-moderno, Il Mulino, Bologna, 2011.

differenze fra le varie forme cosiddette familiari, che vengono assimilate a qualunque relazione di cura e affetto reciproco. In tal modo la famiglia viene lasciata ad una evoluzione più o meno casuale, nel senso che le convivenze si formano in base a scelte e a situazioni contingenti. Dove va la famiglia?

Vorrei qui avanzare la seguente tesi. L'evoluzione casuale della famiglia avviene perché le forme moderne di riflessività non sono più sufficienti, né valide, per comprendere e sostenere le qualità e i poteri propri della famiglia come soggetto sociale. L'uomo contemporaneo non vede più la famiglia come risorsa per le persone e per la società a causa del fatto che le forme moderne di riflessività sono centrate sull'Io individuale e oggi vengono depotenziate senza che siano rimpiazzate da un nuovo modo di essere riflessivi sulle relazioni familiari. Per questo motivo, il futuro della famiglia è lasciato al caso. Non vengono elaborate forme culturali che riflettano sulla famiglia come bene relazionale. In breve: il discrimine nel fare famiglia in modo positivo oppure problematico passa tra chi sa elaborare una nuova meta-riflessività sulla famiglia e chi non lo sa fare, non lo può o non lo vuole fare.

Chi attiva una meta-riflessività relazionale sulla famiglia genera nuove famiglie che sono tali perché caratterizzate da una peculiare qualità relazionale basata sulla distinzione creativa tra famigliare e non-famigliare.

Questa nuova meta-riflessività la si vede all'opera in quelle minoranze creative (comunità di famiglie, reti familiari, associazioni famigliari locali e nazionali) che elaborano nuove relazioni capaci di fare emergere un noi familiare, un senso di identità e di appartenenza che è caratteristico sia della singola famiglia sia di un modus vivendi che permea un insieme reticolare di famiglie, le quali costituiscono una comunità circoscritta su un territorio delimitato oppure connessa a distanza. Sono famiglie che si costituiscono sulla base di un progetto che mira a valorizzare le loro funzioni sociali. La loro qualità consiste nell'attivare il potenziale della relazione di prossimità.[14]

Chi non attiva questa meta-riflessività relazionale non può vedere altro che una totale soggettivizzazione e frammentazione della famiglia. Ma come facciamo ad andare oltre quest'ultimo atteggiamento, che oggi è certamente prevalente? Com'è possibile pensare a delle nuove famiglie che siano vissute come risorse e non come ostacoli per la felicità degli individui e della comunità? La risposta ci sembra che debba essere cercata nell'attivazione di forme riflessive di fare famiglia. Il che significa ridefinire la famiglia come risorsa in quanto è un bene relazionale sui generis che non ha equivalenti funzionali.

L'identità familiare è unica e infungibile rispetto alle altre forme di vita non già – come molti studiosi ritengono – perché così lo imponga una certa cultura o un certo sistema sociale, ma a motivo della

[14] E. Scabini, G. Rossi (a cura di), *Promuovere famiglia nella comunità*, Studi interdisciplinari sulla famiglia n. 22, Vita e Pensiero, Milano, 2007.

sua specifica e intrinseca qualità relazionale, che ha certi presupposti e porta a certe conseguenze (poteri propri). La cultura ne condiziona certamente i modi di essere, ma non può arrivare al punto di stravolgerla, altrimenti non si genera quel senso del noi (we-relation) di cui la persona umana ha bisogno per non sentirsi un fallito nel mondo. La we-relation del familiare è unica per ogni individuo. Essa nasce solo se gli individui che la creano conferiscono una particolare qualità alla loro relazione in quanto filiale, sponsale, genitoriale. Sorge dagli individui, ma diventa risorsa, anziché costrizione, solo se si riversa su di essi fornendo (o non fornendo) quell'identità che chiamiamo famigliare in quanto significa l'appartenenza ad un soggetto sociale senza il quale l'individuo umano, ogni individuo, non potrebbe neppure esercitare le sue funzioni cognitive, non potrebbe neppure pensare, dal momento che gli mancherebbero i codici simbolici che solo la famiglia può dare. Infatti, è nella famiglia che prendono senso le distinzioni simboliche fondamentali come quelle fra maschile e femminile, codice paterno e materno, fra il porsi di fronte a qualcuno (relazione Io-Tu) oppure a qualcosa (relazione Io-Esso), fra essere parte di un circuito di doni oppure vivere sfuggendo alla regola del dono.

La consapevolezza di questa realtà sociologica richiede un'educazione alla riflessività relazionale. Dalle ricerche empiriche emerge che gli italiani hanno un basso grado di riflessività relazionale per quanto attiene alla vita familiare. Questa considerazione non va sottovalutata. La famiglia normo-costituita e con figli risulta essere risorsa sociale molto più delle altre forme familiari, ma non dobbiamo sottacere il fatto che, sul piano fenomenologico dei comportamenti, una parte consistente di famiglie italiane mostrano un carattere basicamente difensivo e protettivo dei propri membri, ossia hanno un carattere fortemente riproduttivo, poco aperto alle novità, poco propense ad immaginare e perseguire degli orizzonti che non siano gli affetti e gli interessi del piccolo gruppo.

La famiglia normo-costituita ha dei vantaggi e mostra delle virtù, ma ciò non significa che lì tutto vada bene e che, per il fatto stesso di essere normale, produca sempre delle esternalità positive. Nella famiglia normo-costituita permangono delle difficoltà a collegare fra loro la solidarietà interna e la partecipazione attiva alla società. Conciliare i beni interni e quelli esterni è opera di una riflessività matura, che le famiglie italiane mostrano di avere in grado piuttosto scarso, e anzi sempre di meno in proporzione ai processi di frantumazione della famiglia, salvo quelle che sono capaci di dare vita ad associazioni famigliari impegnate sul piano sociale. La connessione fra solidarietà interna ed esterna, fra virtù private e virtù pubbliche, non è scontata, e deve essere alimentata da una legislazione e da politiche sociali opportune.

Per chi pensa che valga la pena puntare sulla famiglia come risorsa sociale il compito culturale più urgente è quello di accrescere la riflessività delle persone, delle coppie e delle famiglie mediante una

chiarificazione e un potenziamento della capacità di leggere e gestire le relazioni interpersonali nel loro carattere sia privato sia pubblico.

4. Risposte ad alcune tesi sui cambiamenti della famiglia

La cosiddetta cultura postmoderna sostiene alcune ipotesi di fondo sull'andamento della famiglia. Le commentiamo brevemente alla luce dei risultati empirici.

(a) L'ipotesi di un radicale cambiamento di aspettative verso la famiglia, nel senso di una crescente disaffezione, non è verificato se non per una parte minoritaria della popolazione. La maggioranza vorrebbe sposarsi quando è giovane, avere bambini, e vivere stabilmente con il coniuge. Se questo non avviene, è perché mancano le opportunità offerte dalla società, e queste mancano soprattutto perché il peso materiale della famiglia viene ignorato in sede pubblica e politica.

(b) L'ipotesi della deistituzionalizzazione dell'amore di coppia è parimenti scarsamente verificata, in quanto la coppia rimane un ideale e un modello-guida nel fare famiglia.

(c) L'ipotesi di un ruolo tendenzialmente più centrale della donna, trainante l'innovazione nella vita familiare, è risultata empiricamente confermata per quanto riguarda le forme familiari che si discostano da quella normo-costituita. In altri termini, il gender femminile diventa un fattore sempre più importante nel qualificare le forme familiari. Tuttavia, va rilevato che la donna assume un ruolo più centrale soprattutto quando la famiglia si rompe, si disgrega o è socialmente debole. La sua centralità non significa quindi necessariamente migliori condizioni di vita, ma spesso significa sobbarcarsi maggiori responsabilità in condizioni più sfavorevoli di vita.

(d) L'ipotesi di una coppia sempre più negoziatrice non risulta essere particolarmente significativa nel contesto italiano, per il fatto che la relazione di coppia è vissuta prevalentemente in termini sentimentali ed emozionali, lontano da calcoli razionali e contrattuali.

(e) L'ipotesi di una deflagrazione delle strutture familiari è parzialmente verificata in quanto emerge una pluralizzazione delle forme familiari che sfida la centralità della coppia sposata, co-residente ed eterosessuale. Quest'ultima occupa ancora una posizione centrale dal punto di vista statistico, normativo o come modo di vita. Tuttavia sono in forte crescita le altre strutture.

5. Lo scenario futuro: considerazioni di massima

I dati empirici forniti dalle ricerche empiriche che ho brevemente esposto e commentato rivelano la grande frammentazione e il forte indebolimento a cui sono sottoposte le famiglie italiane. Queste tendenze

sono ben note. Non è questa la novità. Il mio scopo non è quello di soffermarci a fare questa constatazione, ma di andare oltre. Si tratta di capire se la famiglia normo-costituita non sia più necessaria, perché altre forme di vita possono sostituirne le virtù sociali, oppure invece se ciò che c'è di più virtuoso nella società dipenda ancora dalla famiglia naturale normo-costituita.

Analizzando i dati Istat, possiamo dire che una minoranza di famiglie solide deve sostenere il peso di una coesione sociale che è messa in crisi da tendenze all'individualismo e al privatismo sostenuti dal sistema politico-amministrativo e dal mercato. Viste nel loro complesso, le coppie italiane appaiono molto restrittive nella fecondità e problematiche nella trasmissione generazionale.

Lo scenario che abbiamo davanti è quello di una società morfogenetica che sta arrivando a grandi passi. Società morfogenetica significa l'avvento di un tessuto sociale che tende a modificarsi continuamente, che tende a produrre sempre nuove relazioni, quindi nuove forme familiari e nuovi modi di vita.

Nella società morfogenetica la variabilità (dei modi di vita, delle opzioni possibili, ecc.) è destinata ad aumentare. Di conseguenza, le persone saranno poste di fronte a crescenti esigenze di fare delle scelte, cioè di selezionare fra alternative. Ovviamente, possono anche scegliere di non scegliere, cioè possono adottare una posizione di indifferenza verso le opzioni possibili, ma ciò le metterà in una condizione ancor più incerta e rischiosa, con maggiori probabilità di esiti negativi in termini di bisogni soddisfatti e di vita felice.

Il fatto è che, in condizioni di morfogenesi societaria, come ho già detto, tutti dobbiamo confrontarci con un nuovo imperativo riflessivo: dobbiamo diventare più riflessivi, imparando a gestire situazioni più complesse che richiedono nuove forme di riflessività, se vogliamo migliorare anziché peggiorare la nostra qualità di vita. Le persone debbono fare più scelte di un tempo, e le scelte diventano più difficili per via delle condizioni di maggiore incertezza e rischio. Lo stesso capita per le istituzioni pubbliche, che si trovano a dover decidere su norme e regole sociali che rendono legittimi certi comportamenti e forme familiari, e così ne favoriscono alcuni e ne penalizzano altri, necessariamente, anche se non intenzionalmente. Occorre introdurre l'analisi di impatto delle politiche pubbliche e sociali sulla famiglia[15], peraltro già prevista nel Piano nazionale per la famiglia menzionato all'inizio di questa relazione.

[15] Si veda Karen Bogenschneider et al., *The Family Impact Handbook*. Madison, WI: Family Impact Institute, 2012. Nei giorni 21-22 settembre 2017 si è svolto un seminario di grande interesse su questo tema presso il Centro Studi e Ricerche sulla Famiglia dell'università Cattolica di Milano. Una utile premessa di questa analisi si trova in Elisabetta Carrà Mittini, *Un'osservazione che progetta. Strumenti per l'analisi e la progettazione relazionale di interventi nel sociale*, LED, Milano, 2008.

Si tratta di considerare il fatto che le decisioni pubbliche e private debbono tenere conto del fatto che le diverse condizioni familiari contribuiscono in modo differenziale alla umanizzazione delle persone e del tessuto sociale. Di ciò bisogna prendere atto per un giudizio sereno sullo scenario futuro, che sarà inevitabilmente segnato da una crescente variabilità delle forme familiari. Non si tratta di arroccarsi nella difesa di forme cosiddette tradizionali, quanto piuttosto comprendere che, anche quando si riscontrano famiglie problematiche, si può generare una nuova relazionalità autenticamente familiare. Anche le persone che provengono da situazioni familiari deprivate possono crearsi una famiglia dotata di inaspettati valori morali e sociali positivi. Pur nel contesto di una società liquida, è possibile fare scelte che vanno nella direzione di una nuova cultura della famiglia intesa come valore e risorsa fondamentale della società.

Due sono le tematiche che le ricerche empiriche indicano come decisive per il futuro: la fecondità della coppia e la specificità del matrimonio come relazione sociale.

(I) Il numero dei figli risulta essere il fattore discriminante più decisivo per l'esistenza di una famiglia solida. Le famiglie sono risorse per la persona e per la società se e nella misura in cui sono aperte alla vita e hanno figli. L'umanizzazione della persona passa, e passerà sempre di più, attraverso l'esperienza della filiazione. La coesione del tessuto sociale dipenderà dal capitale umano e sociale delle famiglie, e questo capitale dipende a sua volta essenzialmente dal numero dei figli. Si conferma, quindi, che la ricchezza delle famiglie è data dai figli, al di là del figlio unico. Tale ricchezza consiste nelle relazioni che i figli creano. Le relazioni sono più importanti delle semplici abilità cognitive, in quanto significano la capacità di dare e ricevere fiducia, saper cooperare con gli altri, apprendere e praticare le regole del dono e della reciprocità, che sono le virtù sociali su cui si regge la convivenza civile. Certo, i figli hanno dei costi, materiali e di tempo da dedicare alla loro cura. Ma la loro presenza crea dei beni relazionali, altrimenti non ottenibili, che superano il valore dei costi. Non si tratta tanto o soltanto, come sostengono alcuni economisti, di investire nei giovani per ragioni di utilità della società.[16] È la sostanza stessa della famiglia che si gioca nella presenza/assenza dei figli. La ricchezza della famiglia sta nella sua struttura e dinamica relazionale. Quando la famiglia è normo-costituita, i beni che crea non limitano i loro effetti al suo ristretto ambito, ma si riversano sulla società, hanno delle esternalità positive forse invisibili, ma reali.

(II) Il matrimonio risulta il secondo fattore più discriminante agli effetti di come la famiglia sia e possa diventare risorsa sociale. Non solo perché il matrimonio è, nella maggior parte dei casi, il necessario

[16] Questa impostazione la si ritrova soprattutto negli economisti nord-americani. Per esempio, J.J. Heckman e D. Masterov (cfr. *The Productivity Argument for Investing in Young Children*, «Review of Agricultural Economics», 29, 2007, pp. 446-493) propongono l'equazione: «+ *investimento* nelle risorse educative delle famiglie, specie quelle svantaggiate = + *so*stegno allo *sviluppo* delle competenze cognitive e non cognitive dei bambini = + *guadagno* a lungo termine della società, perché consente di avere cittadini più capaci e più produttivi». Tale impostazione, a parte l'evidente carattere utilitaristico, non mette in luce la vera ricchezza creata dai figli, che consiste nel clima relazionale che viene all'emergenza all'interno e nell'intorno della famiglia.

complemento della filiazione. Sposarsi è una decisione fortemente correlata al fatto di volere dei figli. Ma anche perché il matrimonio si invera nei figli, ossia diventa vero e autentico con i figli. Un solo figlio restringe il potenziale della relazione matrimoniale, ne riduce la ricchezza. Senza figli, la coppia tende a chiudersi in sé stessa, rischia il narcisismo individualistico.

Una speciale attenzione va posta sul (primo) matrimonio a causa della tendenza a spostarlo ad età sempre più avanzata, come dimostrano i dati demografici dell'Istat. La tendenza è a vedere il matrimonio non già come la relazione (il legame significante) che fonda la famiglia, ma come il prodotto di una situazione già esistente. Questa tendenza riflette dei condizionamenti di lungo periodo, che sono destinati a diffondersi, quali sono le incertezze della condizione giovanile, il senso di impreparazione e immaturità per il matrimonio, il vedere il matrimonio come consacrazione di un impegno già vissuto. Occorre che le politiche educative e sociali sappiano affrontare e gestire al meglio queste tendenze.

Il fatto che il matrimonio acquisti sempre più il carattere di una transizione familiare, anziché quello di una scelta puntuale e fondativa della famiglia, quale frutto di un lungo processo di maturazione, in molti casi sempre più lento e incerto, deve essere compreso più a fondo in futuro nelle sue determinanti e nelle sue conseguenze. Il matrimonio dovrebbe avere un carattere progettuale, ma occorre che il contesto sociale lo renda possibile. Il progetto deve avere i suoi mezzi, le sue norme e i suoi valori ultimi. Fare chiarezza su questi aspetti, in un mondo che diventa sempre più labile, contingente, rischioso, è il compito che attende chi sa o sente che la famiglia è la prima risorsa della società.

Il contesto favorevole non emergerà se non verrà attivata una nuova qualità nelle capacità riflessive delle persone, delle coppie, delle comunità locali, delle comunità religiose. La riflessività deve uscire dal soggettivismo individualistico, che oggi pervade ogni ambiente, per diventare riflessività relazionale sul bene delle relazioni. Il matrimonio maturo è quelli di coloro che non si sposano perché sono in preda all'innamoramento, o perché debbono sistemare delle cose o dei figli, ma perché guardano al bene della loro relazione e investono non su sé stessi, come individui, ma sul bene relazionale che li trascende. In fondo, è su questo criterio che la famiglia fa differenza con tutte le altre forme di relazioni primarie. Ed è su questo criterio che si gioca il suo futuro. La famiglia è risorsa perché crea dei beni relazionali che nessun'altra forma di vita può creare, ed è in questo potere e qualità che essa farà sempre più differenza.

6. Un nuovo interesse per la famiglia nei Paesi della UE: superare le incertezze e i dilemmi

6.1. Una situazione paradossale

Nelle società più modernizzate, come l'Italia, ma anche in molte in via di modernizzazione, si assiste ad una situazione paradossale. I sistemi politici e di welfare mostrano un crescente interesse per la famiglia e, al contempo, adottano una sostanziale neutralità etica e politica.

In particolare, da alcuni anni assistiamo ad un nuovo interesse dei Paesi Europei nei confronti della famiglia e delle sue vicissitudini. Vorrei dare uno sguardo a quanto accade nella Unione Europea, alla luce del paradosso appena detto.

Alcuni Paesi sono più attivi nell'attuare piani specifici e diretti di sostegno alla famiglia, altri Paesi fanno politiche più generiche e indirette. Una vera e propria comparazione delle politiche nazionali rimane tutta da compiere.

Tra i documenti più interessanti degli ultimi anni vanno segnalati il capitolo del Joint Report on Social Inclusion dedicato al tema «Preserving family solidarity» (Commission of the European Communities 2003) e i papers che ne sono seguiti a riguardo dei problemi di solidarietà fra le generazioni. Non c'è dubbio che la Commissione Europea da vari anni dimostri un certo interesse per i temi della famiglia e cerchi di sensibilizzare i Paesi Membri a confrontarsi fra di loro per promuovere politiche familiari (family friendly) più attive e progettuali. Non sarà inutile ricordare che, in parallelo, anche il Consiglio di Europa e l'OECD continuano a produrre importanti ricerche e documenti sulle tematiche familiari[17].

Tuttavia sono altrettanto evidenti le difficoltà di trovare un consenso sulla progettazione e implementazione di vere e proprie politiche familiari. Ogni Stato Membro va per conto proprio, e quindi è inevitabile che l'Unione Europea appaia debole, e sostanzialmente neutrale, su queste tematiche. Qualcuno potrebbe osservare che ciò avviene in forza del principio di sussidiarietà che, in base ai trattati (in particolare quello di Maastricht), attribuisce le competenze sulla famiglia ai singoli Stati membri, ma ciò è contraddetto dal fatto che l'UE interviene su tutte le materie che riguardano le tematiche famigliari.

Dopo la famosa Comunicazione della Commissione europea sulle politiche familiari dell'agosto 1989[18] e il crescente impegno assunto durante gli anni 1990 nei confronti delle tematiche familiari, in particolare con l'istituzione dell'Osservatorio Europeo sulla famiglia e i suoi numerosi Rapporti, l'Unione Europea (UE) si è sempre più ritirata da un coinvolgimento diretto sulle politiche familiari, in considerazione del fatto che i Trattati internazionali (confluiti nel testo del Trattato Costituzionale, firmato ma non ratificato) statuiscono che la famiglia è materia lasciata agli Stati membri in base al cosiddetto principio di sussidiarietà. Lo stesso Osservatorio europeo sulla famiglia, dopo varie vicissitudini, è stato praticamente

[17] L'OECD sta realizzando un particolare programma di ricerca per delineare gli scenari sulle tendenze della famiglia nell'anno 2030 (cfr. OECD, «*The Future of the Family in OECD Countries*», 2010). Il disegno di ricerca è chiaramente ispirato da una impostazione economicistica e tecnocratica che vede il futuro della famiglia in dipendenza da come andrà l'economia (mercati) e l'adozione delle innovazioni tecnologiche. Le politiche sociali non sono viste come fattori influenti sui fenomeni familiari, ma invece come interventi *ex post* per compensare i deficit e i fallimenti del mercato e della tecnologia.

[18] Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on Family Policies*, Brussels, 8 August 1989, COM(89), 363 final. Su tale documento e le vicende dell'epoca, si veda la discussione riportata nel volume P. Donati e M. Matteini (a cura di), *Quale politica per quale famiglia in Europa. Ripartire dalle comunità locali*, FrancoAngeli, Milano, 1991, in particolare alle pp. 65-99.

cancellato, anche se vengono dati finanziamenti a reti europee di ricerca demografica e sociale sulla famiglia, come ad esempio la Family Platform.

Notiamo che il principio di sussidiarietà al riguardo della famiglia è interpretato in una maniera assai particolare, e cioè nel senso che le problematiche familiari debbano essere affrontate al livello territoriale più basso possibile. In apparenza si tratta di un principio che salvaguarda le libertà degli Stati membri e delle comunità locali. In realtà, se viene interpretato come lasciar fare, il principio di sussidiarietà crea numerose ambiguità: primo, sembra escludere che l'UE come sistema politico si interessi della famiglia, mentre invece tutti i Paesi membri si rendono conto che la condizione della famiglia – e il suo futuro – è un problema politico assai rilevante e comune a tutti; secondo, lascia intendere che l'UE non interviene sul benessere delle famiglie, mentre invece la UE regola una quantità di settori (lavoro, consumi, tecnologie, istruzione, trasporti, ecc.) che hanno una influenza assai rilevante, anche se indiretta, sulla vita familiare.

Questo stato di cose indica che l'UE ha un atteggiamento ambivalente verso le tematiche familiari. Non è difficile dire perché le cose stiano così. Da un lato, la famiglia è considerata un tema sensibile, sul quale esistono molte e diverse visioni, che lo rendono un tema altamente conflittuale. Dall'altro, l'UE non può esimersi dall'affrontare il destino presente e futuro della famiglia. Lo dimostrano le molte Raccomandazioni e Documenti orientativi, riguardanti in particolare i rapporti fra le generazioni, i temi della riconciliazione tra famiglia e lavoro, e tanti altri argomenti. Si vedano in particolare la Comunicazione della Commissione UE del 10 maggio 2007 dal titolo «Promuovere la solidarietà fra le generazioni» e i documenti (come ad esempio la Nota del Consiglio della UE del 23 maggio 2007) circa l'importanza di promuovere politiche family friendly e istituire l'Alleanza per le famiglie a livello europeo[19].

Dietro i comportamenti incerti della UE, ci sono dei problemi che devono essere messi in luce. I problemi riguardano il fatto che l'UE non trova un accordo né su che cosa debba intendersi per famiglia, né su quali politiche sociali debbano essere perseguite per sostenerla. Per questi motivi, prevale la tendenza a lasciare la materia familiare ai livelli territoriali più bassi e ci si limita ad affrontare il tema della famiglia in maniera indiretta e obliqua, cioè trattando la famiglia come problema demografico, di povertà, di uguaglianza di opportunità, di mercato del lavoro, di inclusione sociale. Ma ciò significa eludere il problema di fondo, che è quello di che cosa significhi essere e fare famiglia, e quali siano le funzioni sociali della famiglia.

Le dichiarazioni degli uomini politici non aiutano a fare chiarezza. Essi sono soliti esaltare la famiglia come il fondamento della società, la qual cosa sembrerebbe essere un riconoscimento di un preciso

[19] La documentazione si trova in P. Donati e R. Prandini (a cura di), *La cura della famiglia e il mondo del lavoro. Un piano di politiche familiari*, FrancoAngeli, Milano, 2008.

soggetto sociale. Ma non è così. La famiglia è identificata con la privacy dell'individuo. Viene riconosciuta l'esistenza di uno spettro crescente di tanti modi diversi di fare famiglia che vengono interpretati come ricchezza, senza dire in che cosa tale ricchezza consista. Il compito della politica nei confronti della famiglia viene inteso come sostegno agli individui nei loro compiti di cura reciproca. Il che conduce a definire la famiglia come una convivenza fra (almeno) un adulto che si prende cura di (almeno) un altro soggetto debole, come un bambino o un anziano. La famiglia, insomma, viene intesa come il luogo delle cure (supposte) amorevoli.

È evidente che l'UE stenta a formulare una politica familiare esplicita e diretta. Essa si limita a trattare le problematiche familiari da altre angolature. Le preoccupazioni fondamentali sembrano essere: (i) il declino demografico (bassa natalità/fecondità) e i correlati problemi di riproduzione della popolazione e di solidarietà fra le generazioni; (ii) il ruolo della donna dal punto di vista della sua partecipazione al mercato del lavoro e a tutte le opportunità sociali su basi di parità (gender mainstreaming); (iii) la mancata inclusione sociale degli individui a causa di pesanti carichi familiari. Ciò significa adottare una posizione neutrale di fronte ai dilemmi principali che riguardano il presente e il futuro della famiglia in quanto tale.

Il post-welfare state sta modificando le politiche familiari nel senso di una loro progressiva de-istituzionalizzazione. Il che significa che vengono progressivamente abbandonati i modelli normativi e condizionali di politica sociale. Emergono modelli di tipo opportunistico e strategico, tra cui quelli che gli americani denominano muddling through. Dobbiamo prendere atto che le politiche familiari del Novecento, di tipo lib/lab, sono alle nostre spalle e che occorre chiarire che cosa siano le politiche famigliari in una società morfogenetica dopo(non post)-moderna.

La famiglia si trova oggi in una transizione permanente. Le vecchie modalità persistono, ma la società morfogenetica comporta una messa in transizione della famiglia come tale. Come configurare allora le politiche familiari?

Dietro l'apparente caos delle forme familiari e delle misure di politica familiare, è forse possibile intravvedere l'esigenza di un modo nuovo di concepire il welfare familiare. Personalmente parlo di welfare di tipo relazionale, sussidiario e societario.

Relazionale significa che deve rivolgersi alle relazioni familiari e non solo agli individui come tali. Sussidiario significa che deve sostenere le domande di servizi da parte delle famiglie, e le loro capacità di scelta nella nuova logica delle opportunità (non più la logica acquisitiva della competizione), anziché limitarsi a finanziare l'offerta di servizi assistenzialistici. Societario significa che la mobilitazione delle risorse e delle opportunità per le famiglie deve venire non solo dagli apparati statuali, ma anche dai soggetti di società civile (imprese, associazioni famigliari, organizzazioni di terzo settore, fondazioni, enti privati e di privato sociale), mediante interventi di rete basati sulle partnership fra tutti questi attori. La logica di

partnership implica che, quando un certo servizio per le famiglie ha il carattere (la funzione) di servizio pubblico, non si può discriminare il soggetto gestionale in base alla sua natura giuridica, come spesso ancora avviene quando vengono privilegiate le scuole statali e penalizzate le scuole paritarie, nonostante il fatto che esse, in base ad una precisa legge (62/2000), formino un unico sistema societario integrato per l'istruzione.

Questo modo di concepire il benessere delle famiglie è basato su un principio: mobilitare le risorse umane, sociali e materiali per sostenere i beni relazionali della famiglia.

La domanda diventa: quali sostegni di politica sociale per una famiglia che si configura come relazione sociale in continua transizione?

Occorre fare un grande sforzo di immaginazione. È urgente fare un salto di qualità e passare da politiche rigide e frammentate (non relazionali) a politiche relazionali del welfare e dei servizi alle famiglie in generale.

Molte pratiche sociali di tutela della famiglia sono in realtà ispirate ad un'etica di individualismo emancipatore, che si avvale di strategie opportunistiche (muddling through), volte a cercare soluzioni che, in linea di principio, dovrebbero aumentare il benessere degli individui sollevandoli dai loro carichi familiari, anziché sostenere le famiglie nei loro compiti.

A fronte degli insuccessi e dei nuovi rischi emersi, le politiche sociali di tutela e promozione della famiglia hanno oggi l'esigenza di orientarsi verso un nuovo welfare basato sulla riconsiderazione della famiglia come soggetto sociale che incontra delle transizioni le quali debbono essere lette e agite come processi morfogenetici. Le buone pratiche sono quelle che sono in grado di tutelare tutti i membri della famiglia, non solo donne e bambini, in un contesto relazionale che deve avere e mantenere, generare e rigenerare, un carattere familiare.[20] Questo obiettivo richiede che gli operatori dei servizi sviluppino delle specifiche competenze di riflessività relazionale e così pure avvenga per le organizzazioni dei servizi che si occupano delle problematiche familiari. Le famiglie necessitano di servizi relazionali che siano appropriati alle loro funzioni sociali.

7. Un campo esemplare: un nuovo patto scuola-famiglia per far fronte ai disagi delle nuove generazioni

[20] P. Donati, R. Prandini (a cura di), Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia, FrancoAngeli, Milano, 2006; E. Carrà, Buone pratiche e capitale sociale. Servizi alla persona pubblici e di privato sociale a confronto, LED Edizioni Universitarie, Milano, 2008.

Nella società odierna, tutti lamentano il disagio delle nuove generazioni, soprattutto degli adolescenti, e l'indebolimento, se non proprio lo svuotamento, delle capacità educative della famiglia e della scuola. "Svuotamento" significa: perdita della capacità di orientare il/la ragazzo/a in formazione, da parte di chi dovrebbe saperlo fare, innanzitutto genitori e insegnanti (e poi anche altre figure educative). Qualcuno parla addirittura di "deriva educativa", volendo con ciò significare che la famiglia e la scuola, anziché educare, diventano sorgenti di dis-educazione e devianza.

Su questo fronte, l'Italia è certamente balzata ai primi posti nel corso dell'ultimo decennio, perché ha visto una rapida e progressiva degradazione delle sue agenzie educative. Sono ormai tante le ricerche empiriche che dimostrano la crisi delle agenzie educative, crisi che in Italia ha raggiunto livelli di guardia oltre i quali potrebbe straripare in patologie diffuse e senza rimedi.

Quali ne sono le cause?

Il fenomeno della crisi educativa di ragazzi/e preadolescenti e adolescenti è multidimensionale, complesso, altamente stratificato. Le cause sono sia interne al sistema formativo (incertezza e caos nei programmi, crisi dei sistemi pedagogici e di gestione delle scuole), sia esterne ad esso (pensiamo all'influenza dei mass media).

Senza voler qui fare un'analisi esaustiva che prenda in considerazione tutte le cause, vorrei qui sottolineare quella che ritengo una causa molto importante, che ne riassume molte altre in sé, e comunque appare come centrale da un punto di vista culturale. Tale causa sta nella problematicità del nesso famiglia-scuola, che, proprio in quanto nesso, è diventato sempre più debole e distorto. Debole significa che i contatti fra scuola statale e famiglia hanno perduto di significatività: in breve, che i due ambiti socializzativi comunicano sempre meno, e in modo sempre meno significativo, fra loro, avendo sempre meno cose comuni che li legano, al punto da diventare conflittuali. Distorto significa che le modalità educative familiari e scolastiche (soprattutto, anche se non solo, delle scuole statali), lungi dall'essere in sinergia fra loro, seguono percorsi sconnessi e non di rado conflittuali.

Ragazzi e ragazze vengono a trovarsi in una situazione in cui ricevono messaggi contrastanti, non riescono a coordinare le esigenze poste dalla scuola e quelle che vivono in famiglia. Con il risultato che sono spesso abbandonati a sé stessi. I ragazzi e le ragazze che hanno una famiglia valida possono ancora crescere con una certa sicurezza e capacità di maturazione, ma chi ha una famiglia distratta o non sufficientemente coinvolta nella scuola finisce per crescere senza alcun percorso formativo valido.

Se è vero, come io ritengo vero, che il disagio adolescenziale si gioca nel nesso tra famiglia e scuola, e non già all'interno della sola famiglia o della sola scuola, perché è nella loro relazione che si attua un

percorso formativo valido oppure no, allora abbiamo bisogno di un nuovo patto tra famiglia e scuola che sia sinergico per entrambi.

Ma come configurare questo “patto”?

a) I soggetti. I soggetti del patto educativo sono la famiglia e la scuola, con la partecipazione dell'alunno in proporzione al suo grado di maturità. Questi attori primari agiscono all'interno e per riferimento ad una comunità più ampia e ad un contesto istituzionale nel quale sono immersi. Di fatto, essi agiscono nel quadro delle istituzioni politiche (con i poteri legislativi e amministrativi) e tenendo conto di quanto viene elaborato nelle associazioni (di genitori, insegnanti e anche studenti) della società civile che circondano un istituto scolastico.

Il patto fra gli attori primari è elaborato e sottoscritto dai suoi soggetti nel contesto più ampio degli attori che circondano la singola concreta scuola. In senso stretto, il "patto" è sottoscritto primariamente fra i genitori e la singola scuola, anche possono essere convolti altri attori della comunità, e per questo è connotabile come un'impresa "comunitaria". I soggetti non sono veramente autonomi se lo Stato interviene come origine (auctoritas) del patto, anziché essere solo la "terza parte" che garantisce la validità del contratto fra i soggetti contraenti, la famiglia e la scuola. In ambito sociologico, si danno oggi varie formulazioni di questo patto, fra le quali le più interessanti mi sembrano le teorie della responsive community e la cosiddetta covenant theory.

In questo schema, la famiglia è originaria e ha un suo ruolo educativo di primo, e non secondo, piano: ma come configurare la sua autonomia? Con una politica familiare che riconosca e promuova la soggettività della famiglia attraverso i suoi diritti di cittadinanza, che, in concreto, significano la titolarità di scelta della scuola e coinvolgimento nel relativo progetto educativo.

Normalmente le famiglie sono desiderose e in grado di esprimere questa scelta e questo coinvolgimento. Ma è possibile che non sia così. Esiste infatti il problema delle famiglie che “non ci sono” (per assenza dei genitori, per situazioni disorganizzate e conflittuali gravi, ecc.) o che non sanno coinvolgersi (è il caso degli immigrati che non parlano italiano), o ancora che sono socialmente marginali (famiglie di carcerati, tossicodipendenti, genitori dediti alla prostituzione, ecc.). Si tratta di situazioni che richiedono allora: da un lato, interventi delle istituzioni politiche per favorire un clima familiare migliore (politiche familiari promozionali), e dall'altro, l'intervento delle associazioni di società civile che possono costruire intorno a queste famiglie delle reti informali di sostegno, al fine di aiutare il ragazzo a integrarsi nella comunità scolastica. Anche i soggetti più deboli, se debitamente aiutati, possono comprendere i problemi dei figli e attivarsi, ma per far questo debbono, per l'appunto, appoggiarsi su una rete comunitaria.

Va ribadito che la famiglia, anche la più disastrata, ha sempre qualcosa di umanamente valido da esprimere e comunque il contributo delle famiglie "in rete" può essere valorizzato solo da regole di organizzazione scolastica che prevedano e incentivino la presenza delle famiglie, le quali - se fanno comunità educante - si aiuteranno a vicenda ad essere "più famiglia", a "fare famiglia", a far sì che la famiglia diventi ciò che è (e magari non può esprimere proprio perché la comunità intorno non la valorizza, ma la emargina, la etichetta malamente, la considera incapace, ecc.).

Che cosa può dare la famiglia alla scuola? Qual è il suo apporto autonomo? Possiamo distinguere il ruolo della famiglia in aspetti gestionali e culturali.

In termini gestionali, le famiglie associate in una associazione a scopi educativi possono fare della associazione a cui partecipano con responsabilità di soci un soggetto, anche giuridico (con propria personalità giuridica), che si assume responsabilità di conduzione, e dunque assume persone che lavorano in essa e/o per essa, come fa un'impresa in campo economico (l'impresa può mettere capo ad un gruppo imprenditoriale, può essere una società per azioni, può essere una cooperativa: le forme sono o possono essere innumerevoli). L'impresa è, nel nostro caso, la scuola, che si avvarrà degli insegnanti e del personale amministrativo, di esperti, altre figure, anche istituzioni, come soci o dipendenti o collaboratori volontari dell'impresa.

In termini culturali, le famiglie possono portare nella scuola l'esperienza e il contatto continuo e fisiologico con il mondo adulto, attraverso varie forme di presenza. Tra queste forme, non c'è solo quella della partecipazione agli organi decisionali, ma della conduzione di programmi educativi in cui i genitori siano protagonisti in prima persona. Penso che i genitori possano organizzare incontri con i ragazzi per dare conversazioni, formulare progetti di attività integrative rispetto a quelle scolastiche, di uso del tempo libero, di crescita di interessi umani, e così via, attraverso i quali fare da "connettitori" fra il mondo interno della scuola e il mondo adulto della strada, delle professioni, delle attività quotidiane. Se c'è patto educativo fra insegnanti e genitori, questi due soggetti possono individuare periodici obiettivi di formazione degli alunni che trovano verifica specifica rispettivamente all'interno della scuola e all'interno della famiglia.

Per esempio, se si imposta un progetto educativo finalizzato a che gli alunni siano stimolati e aiutati a vivere le virtù, come la laboriosità, il saper progettare il proprio tempo, la lealtà con gli altri, la solidarietà verso chi è in difficoltà, ecc., in modi concreti nelle ore trascorse a scuola e nelle ore trascorse in famiglia, essenziale, a questo scopo, è la convergenze fra genitori e insegnanti. Infatti, ciò che più disorienta il ragazzo, e gli pone gravi problemi di coerenza e quindi di crescita serena e armonica, è sentire linguaggi e percepire opinioni diverse, magari contraddittorie, a scuola e in famiglia. Non si deve, con questo, pensare a chiudere il ragazzo in una gabbia, tutt'altro. Si tratta di rendere il suo "mondo vicino" più consistente, meno conflittuale e quindi tale da permettergli una elaborazione critica del senso vitale. Solo se i genitori e

gli insegnanti trovano un minimo comun denominatore, un accordo di base, su questa impostazione, e fissano gli obiettivi concreti del mese, della settimana o anche solo dell'anno, possono trasmettere ai figli l'amore per una vita sana. In tal modo, i genitori si impegnano a perseguire gli stessi valori educativi dei figli, e la comunità è davvero auto-educante.

L'apporto culturale della famiglia è soprattutto indispensabile nei primi cicli scolastici, quando il bambino ha bisogno di indicazioni date con sentimenti e un linguaggio simbolico adeguato all'età, in cui il dialogo "familiare" (centrato sul linguaggio del codice simbolico della famiglia) è indispensabile tanto quanto la pedagogia più professionale, distaccata e "pubblica" dell'insegnante. Per ottenere questo risultato, la scuola deve avere un'autonomia che non è quella concessa dalle regolazioni statali verso il mercato (o un quasi-mercato), bensì l'autonomia di reti comunicative che promuovono i diritti della persona umana attraverso l'auto-regolazione di specifici stili di vita quotidiana intra ed extra-scolastica.

Il discorso educativo, ovviamente, deve essere allargato ad altre sfere dove si svolge la vita quotidiana del ragazzo. E qui hanno particolare importanza le associazioni che, legate al mondo della famiglia e della scuola, devono coordinarsi con esse.

Le istituzioni politiche (sfera pubblica della cittadinanza) hanno un ruolo essenziale nel curare che questo complesso di attori interagisca positivamente, al meglio, riducendo i fallimenti e gli esiti perversi. Le istituzioni politiche sono la terza parte garante del patto che viene autonomamente contratto dalle parti interessate.

Il principio di sussidiarietà applicato al sistema educativo ci ricorda che la scuola non è né un problema di centralizzazione e riallocazione ridistributiva di risorse da parte dello Stato, né un problema di produzione di un bene che possa essere valutato per riferimento ad un sistema di prezzi e di costi-benefici economici. Al contrario, esso ci richiama al fatto che l'educazione è un bene relazionale di mondo vitale, per il quale servono certamente anche le regolazioni dello Stato e le risorse e i criteri di efficienza del mercato, ma che in ultima istanza ha una sua propria sfera di esistenza, in quelle autonomie sociali che devono essere salvaguardate sia dalla colonizzazione dello Stato sia dalla mercificazione del mercato. Occorre, allora, che i soggetti della società civile, le associazioni famigliari e quelle professionali degli educatori si mobilitino per costruire un'"altra scuola" mediante una loro nuova alleanza.

8. Conclusioni: la proposta del relational family mainstreaming

Nello scenario che abbiamo davanti a noi, a me sembra, c'è un'alternativa per l'Italia nel quadro dell'Unione Europea: il confronto è fra un progetto di società guidata dal binomio mercato & tecnologia (market & technology driven society) in cui la famiglia è una variabile dipendente da tale binomio, e una via

societaria diversa, che si basa su un pluralismo sociale di tipo sussidiario in cui la famiglia gioca il ruolo di un soggetto sociale che costituisce un fattore autonomo.

L'interrogativo è se la politica potrà in futuro influire sulla vita familiare, riconoscendola come mondo vitale che ha una sua soggettività, oppure se le società europee saranno sempre più de-politicizzate e guidate dagli imperativi economici dei mercati.

Per rispondere a questo interrogativo, io credo che si possa e si debba avanzare una precisa proposta, quella del relational family mainstreaming, in una versione più adeguata rispetto a quella la Unione Europea ha tempo fa indicato, ma non attuato, se non in maniera minimale (soprattutto in funzione delle esigenze economiche del mercato del lavoro).

Va ricordato che la UE, in una sua Risoluzione (European Parliament resolution on reconciling professional, family and private lives 2003/2129-INI pr. 7), afferma che «[L'Unione] encourages the Member States and accession states to analyze the impact of their policies on families (family mainstreaming), while at the same time calling on them to separate gender mainstreaming and family mainstreaming; also calls on the Commission, in the context of its communication of 2002 on impact assessment (COM(2002) 276), to take account of the various dimensions and definitions of the family in order to identify the social impact of the measures proposed» [L'UE incoraggia gli Stati Membri e quelli aderenti ad analizzare l'impatto delle proprie politiche sulle famiglie (mainstreaming familiare), invitandoli contemporaneamente a separare l'integrazione della dimensione di genere e l'integrazione della famiglia; chiede inoltre alla Commissione, nell'ambito della sua comunicazione del 2002 sulla valutazione d'impatto (COM (2002) 276), di tener conto delle varie dimensioni e definizioni della famiglia per individuare l'impatto sociale delle misure proposte].

Questa definizione di family mainstreaming è alquanto ristretta, e anche problematica. È ristretta perché riguarda solo l'analisi di impatto delle politiche nazionali sulla famiglia senza specificare i criteri di valutazione, se non quello di tenere conto della pluralità delle dimensioni e definizioni di famiglia. È problematica perché invita a tenere separate le dimensioni di genere e quelle famigliari, come se le identità di genere fossero qualcosa che non ha nulla a che fare con la struttura e la dinamica della famiglia. Inoltre, si deve osservare che, mentre le politiche di gender mainstreaming sono state, e tuttora sono, strategie perseguite attivamente dalla UE e sostenute con notevoli fondi strutturali, quelle di family mainstreaming invece non hanno avuto finanziamenti specifici, né pratica attuazione.

La mia proposta consiste nell'integrare le politiche di occupazione femminile e pari opportunità (la cosiddetta strategia di Lisbona, o gender mainstreaming) con politiche che tengono conto e sostengono le relazioni familiari, cioè i rapporti di reciprocità fra i sessi e fra le generazioni, in tutti gli ambiti di vita e di lavoro.

Il relational family mainstreaming propone di assumere le seguenti direzioni di marcia.

(I) Passare da politiche familiari dettate dall'alto a politiche sussidiarie, che stimolino tutti gli attori sociali ad assumersi le loro responsabilità nel favorire forme familiari capaci di creare beni relazionali (societarismo). Il pluralismo delle forme familiari viene favorito sulla base delle relazioni di reciprocità fra i sessi e fra le generazioni.

(II) Le politiche di occupazione femminile e pari opportunità (la cosiddetta 'strategia di Lisbona', o gender mainstreaming) vengono integrate da politiche familiari (family mainstreaming), le quali sono differenti dalle prime perché debbono essere intese come politiche di sostegno alle relazioni familiari, cioè ai rapporti di reciprocità fra gli adulti che compongono la famiglia. Se le politiche di pari opportunità risultano deficitarie e in certi casi portano a nuove trappole per le donne, la causa di tali fallimenti è individuata nel fatto che tali politiche non sono relazionali, cioè non tengono conto della famiglia quale vincolo e risorsa per tutti i membri della famiglia. Le politiche dette family mainstreaming hanno pertanto l'obiettivo di mettere l'accento sulle relazioni intra ed extra-familiari per correggere gli effetti negativi e perversi di quelle politiche che sono state sinora indirizzate agli individui come tali, senza tenere in dovuto conto le loro relazioni familiari. Emblematica è la relazione tra lavoro professionale e famiglia, che richiede una nuova filosofia di conciliazione ispirata ad una reciproca sussidiarietà.

La proposta che mi sembra ragionevole da fare in questa sede è che il concetto di mainstreaming venga applicato alla famiglia in un framework relazionale. Questa prospettiva intende il concetto di relational mainstreaming in riferimento ad una strategia complessa che consiste nel tener positivamente conto della famiglia in tutte le politiche, e in particolare si riferisce al processo attraverso il quale le innovazioni sperimentate in un ambito circoscritto (sociale, economico ed istituzionale) vengono trasposte a livello di sistema. Si tratta di un percorso di acquisizione, da parte delle politiche e delle normative locali, nazionali e comunitarie, delle buone prassi sperimentate a livello di singolo progetto pilota, ovvero delle innovazioni che hanno dimostrato la loro efficacia.

(III) Vanno rivisti gli indicatori sociali che operazionalizzano e misurano l'integrazione/coesione/inclusione sociale. Infatti, si deve osservare che gli indicatori utilizzati dalla UE, come dall'OECD, non contengono dati relazionali, ma solo indicatori del benessere materiale degli individui e delle collettività.

(IV) In sostanza, si tratta di adottare delle politiche che promuovano la famiglia come soggetto sociale. Ciò significa considerare la famiglia come un investimento e un moltiplicatore dello sviluppo sociale, culturale, economico. La famiglia non può essere usata come ammortizzatore sociale. È soprattutto un soggetto di coesione e sviluppo della società. Ma richiede un sistema societario sussidiario che ne rispetti le scelte e la legittima pluralità di forme.

Per concludere, ritorno alla domanda: abbiamo ancora bisogno della famiglia oppure è più conveniente puntare sugli individui, sulle loro preferenze individuali come base della società futura? La società degli individui deve per forza di cose cancellare la società delle famiglie?

In apparenza la società degli individui è oggi vincente, e può apparire più vantaggiosa sotto certi aspetti. Ma gli effetti negativi e perversi che produce prima o poi si fanno sentire. Spetta ad una politica illuminata prevenire i mali e le patologie relazionali che provengono da una società che punta ad accrescere la mobilità, la flessibilità, l'innovazione tecnologica, che si globalizza, ma che – per dirla in breve – risulta povera di relazioni umane, e pertanto diventa una società sempre più anomica, rischiosa, infelice.

Il senso delle Alleanze locali per la famiglia è proprio questo, tant'è che coinvolge tutti i servizi e tutti gli ambiti della comunità locale.[21] Le politiche di pari opportunità risultano deficitarie e in certi casi portano a nuove trappole per le donne proprio perché non tengono conto delle esigenze famigliari delle lavoratrici e dei lavoratori. Le politiche dette family mainstreaming hanno pertanto l'obiettivo di tenere conto di queste esigenze, quali che siano i settori di intervento.

Io penso che la politica del prossimo futuro non potrà più influire in maniera direttiva e condizionale sulle famiglie, con norme burocratiche dettate dall'alto, come è accaduto in passato. Tuttavia le sue funzioni rimangono essenziali. Esse riguardano gli orientamenti collettivi e le azioni abilitanti nei confronti della società civile. Funzione orientativa significa che la politica ha il compito di creare un contesto sociale family friendly che valorizzi l'essere e il fare famiglia. Abilitante significa che deve creare le condizioni materiali e normative che incentivino la soggettività sociale della famiglia, in tutte le sue forme, da quella educativa a quella di care, da quella fiscale a quella di soggetto della partecipazione civica.

La politica nazionale ha margini assai ristretti nel poter influire sulle scelte private dei cittadini che hanno un loro modo di vedere, sentire e praticare la famiglia. Certamente, la politica non può risolvere tutti i problemi della famiglia, e neppure, a ben vedere, dirigerne il benessere. Il compito a cui oggi la politica può e deve adempiere è quello di creare le condizioni, l'ambiente sociale, l'ecologia umana integrale in cui le famiglie possono espandere le loro potenzialità, mediante interventi di empowerment e enhancement. Se questo indirizzo non verrà assunto, la famiglia sarà ulteriormente svuotata e frammentata da quei processi societari che insistono per emancipare l'individuo qua talis, a prescindere da (e spesso contro) la famiglia.

La politica familiare ha bisogno di diventare riflessiva a tutti i livelli. Ma è specialmente a livello regionale e locale che può sperare di essere riflessiva in maniera efficace, perché la migliore riflessività si

[21] Karin Jakomet, *Conciliazione tra famiglia e lavoro: audit, alleanze locali, centri intergenerazionali*, Tesi di laurea specialistica in Sociologia del benessere, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Bologna, 17 dicembre 2009.

esercita in un preciso contesto sociale, ben definito e sufficientemente consensuale a riguardo degli scopi, mezzi, norme, valori in cui gli interventi debbono concretizzarsi.

L'obiettivo del family mainstreaming non può essere un aiuto generico ad un altrettanto generico benessere delle persone. Può e deve essere la promozione della famiglia come sorgente delle virtù umane e sociali che rendono giusta e accogliente, o almeno decente, una società.

In merito alle concrete politiche da intraprendere, possiamo guardare ad alcuni modelli interessanti. Per esempio, il modello di una Agenzia nazionale dedicata a sostenere le famiglie e la natalità, decentrata sul territorio, come la CNAF francese, che elargisce una quantità di aiuti alle donne e alle famiglie per ogni tipo di situazione che si viene a creare con la nascita di un figlio. Sempre dalla Francia viene l'idea del quoziente famigliare ovvero, nella versione italiana, del 'fattore famiglia'. Altri guardano alla Germania, che percorre una via più monetaria, elargendo assegni famigliari molto consistenti e vaie provvidenze fiscali alle famiglie. Un terzo modello di riferimento è quello scandinavo che è basato sul sostegno al lavoro femminile con generosi servizi e pacchetti di welfare che consentono alle donne di realizzare i loro desideri di maternità, anche se, e anzi proprio perché, lavorano sul mercato e quindi hanno una loro indipendenza economica.

Tuttavia, negli ultimi anni mi sono convinto che l'Italia ha grandi difficoltà a seguire questi modelli, per tante ragioni croniche e strutturali profonde che sarebbe lungo analizzare. Il mio parere è che l'Italia debba trovare la propria strada. Certamente ciascuno di questi modelli ha qualcosa di buono da dirci, ma essi sono validi nel loro contesto geo-politico e non possono essere trasferiti sic et simpliciter al nostro Paese. Lo dimostrano i fallimenti di tutti i tentativi di sostenere la natalità con dei 'buoni' alla nascita di un figlio (per es. come quelli francesi, avviati per primo dal Ministro Maroni, e poi seguiti da alcune Regioni, come il Friuli-V.G), piccole detrazioni fiscali per le spese dei figli o altre provvidenze simili.

Dal punto di vista ideale, certo, occorrerebbe un intervento sistemico basato in primo luogo sul fisco. Ma nessun governo l'ha accolto, neppure il governo Monti che ha tolto questa proposta dal Piano predisposto dall'Osservatorio nazionale di cui ho già detto. Di nuovo, le motivazioni sono state di ordine ideologico: da sinistra, si è sostenuto che il quoziente familiare sarebbe socialmente discriminatorio perché favorirebbe le classi medio-alte (il che è falso perché lo si potrebbe ponderare in modo da renderlo equo), mentre da parte liberale lo si è rigettato perché ritenuto contrario a principi di libertà. Sul piano tecnico, il quoziente familiare è stato ridefinito come 'fattore famiglia', e ha trovato minori opposizioni, ma di fatto è stato lasciato nel cassetto. Altri interventi sarebbero chiaramente necessari, come una rete diffusa di servizi (nidi, centri famiglia, consultori), una legislazione capace di sostenere un nuovo patto tra famiglia e scuola, così come tra famiglia e altre istituzioni (sanitarie, educative, sportive, di welfare in genere).

Tuttavia gli interventi sistemici dall'alto, in Italia, incontrano grandi resistenze, sia sul piano delle decisioni politiche, sia sul piano della loro implementazione attraverso gli apparati burocratici dell'amministrazione pubblica. Nella misura in cui sono burocratici e standardizzati, le misure i welfare sono spesso causa di effetti perversi, distorsioni e abusi. Per questa ragione, propendo per nuove vie, affidate alle comunità locali, cioè a nuove forme di partnership, e altre collaborazioni di vario tipo, fra amministrazioni locali e famiglie organizzate in rete sul territorio. È a livello locale, con l'energia di una vera società civile, che si possono adottare esempi come le Alleanze locali per la famiglia (direttiva UE), i 'distretti famiglia' (come in Trentino), un welfare aziendale family friendly, un social housing che promuove il capitale sociale delle famiglie, forme flessibili di cura dell'infanzia come la madre di giorno' (Tagesmütter), una tassazione locale su misura delle famiglie, ecc. In breve, occorre percorrere nuove vie, quelle che costruiscono reti di fiducia, cooperazione, reciprocità fra i soggetti sociali, e in particolare sostegni concreti alle giovani coppie. Ma per fare questo bisogna spezzare il circolo vizioso che in Italia vede di fatto prevalere una sussidiarietà alla rovescia, per cui è la famiglia a sostenere i deficit e i fallimenti delle istituzioni pubbliche (lo Stato), anziché avere istituzioni (e uno Stato) che creano le condizioni affinché le persone possano veramente 'fare famiglia'.

GRUPPO 2 CRISI DEMOGRAFICA E RAPPORTO FRA IL QUADRO NAZIONALE E LE TENDENZE INTERNAZIONALI

ALESSANDRO ROSINA
Professore universitario di Demografia nella Facoltà di Economia dell'Università "Cattolica" di Milano

Specificità e squilibri della demografia italiana

La scelta di avere un figlio

Un figlio è un'assunzione di impegno a lungo termine. Per mettere in campo politiche efficaci è necessario prima di tutto far chiarezza sui meccanismi che frenano o favoriscono tale scelta e sulla efficacia dei vari strumenti di policy su di essi[1].

Questo è ancor più vero oggi. Nelle società moderne mature "l'onere della prova" delle decisioni riproduttive si è invertito: in passato l'atteggiamento di base era quello di avere figli e per non averne si doveva operare una scelta esplicita; dopo la rivoluzione sessuale e contraccettiva degli anni Sessanta la condizione di partenza è invece l'assenza di figli, che rimane tale se non si attiva una scelta deliberata sostenuta da condizioni positive. Di conseguenza, se un paese vuole ridurre le nascite, non è necessario che disincentivi le persone a fare figli, è sufficiente non favorire il crearsi e consolidarsi di condizioni adatte. Viceversa, se si considera auspicabile che la maggior parte delle persone non rinunci a realizzare il numero di figli desiderato è necessario mettere in campo azioni ad esplicito e solido supporto su tutti i passaggi del processo decisionale[2]:

- il desiderio deve poter trasformarsi nel disegno di in vero progetto di vita;
- tale progetto deve poi poter trovare possibilità di effettiva e concreta realizzazione;
- infine, è necessario che vi sia la ragionevole aspettativa di un successo nell'esito finale, ovvero che abbia un impatto individuale e collettivo positivo.

Tutte queste fasi sono oggi meno sostenute in Italia e quindi entrate in crisi: dalla fine degli anni Settanta il numero medio di figli per donna è sceso sotto a due, la soglia di equilibrio generazionale, per poi inabissarsi sotto 1,5 durante gli anni Ottanta, senza più riuscire a risalire oltre tale livello. Dopo il minimo pari a 1,19 toccato nel 1995, si era osservata una fase di crescita che si è però fermata nella fase più acuta della crisi economica.

[1] Alessandro Rosina, Alessandra de Rose, Demografia, Egea editore, seconda edizione, 2017.
[2] Alessandro Rosina, Riccarda Zezza, Generare futuro, Volta paper 03, 2016.

Ci siamo trovati, di conseguenza, sempre di più ad essere uno dei paesi con maggior combinazione negativa tra: bassa natalità, alto rischio di povertà per le giovani famiglie con figli, bassa occupazione femminile, oltre che alta dipendenza dei giovani dai genitori e saldo negativo di laureati verso l'estero. Tutto questo entra in circuito vizioso con: le possibilità di crescita economica del paese, con la mobilità sociale e con l'inasprimento disparità di genere, generazionali, sociali e territoriali. Non a caso il Sud Italia è la parte del Paese entrata in maggior sofferenza anche dal punto di vista demografico, con difficoltà delle donne e dei giovani nel realizzare le proprie scelte di vita.

Le specificità positive della famiglia italiana si sono trovate imbrigliate in difesa e vincolate verso il basso. La forte e intensa relazione tra genitori e figli, in carenza di adeguate politiche, è scaduta in: iperprotezione dei primi verso i secondi; è diventata carico eccessivo di accudimento dei genitori anziani non autosufficienti da parte dei figli (in ispecie figlie); è diventata rifugio nelle reti di relazioni strette e sfiducia verso le istituzioni.

In sintesi, la forza della famiglia italiana è stata tutta ripiegata in difesa, in carenza di politiche adeguate, anziché essere incoraggiata ad esprimersi in attacco e far vincere il Paese nella sfida del generare nuovo benessere in questo secolo.

L'impatto della crisi economica

La grande recessione è intervenuta peggiorando un quadro già problematico e confermando ulteriormente quanto le condizioni economiche presenti e l'incertezza sul futuro pesino sull'assunzione di scelte di lungo periodo come la nascita di un figlio.

Non è un caso che il nostro Paese sia allo stesso tempo quello con più alto numero di under 30 che dopo gli studi non riescono ad entrare nel mondo del lavoro (i cosiddetti Neet[3)] e quello con fecondità crollata maggiormente prima dei 30 anni. Secondo le previsioni centrali prodotte dall'Istat nel 2011 (quindi già in piena crisi) il numero medio di figli per donna nel 2016 avrebbe dovuto essere pari a 1,44, mentre il dato vero è stato notevolmente più basso, pari a 1,34. Le nascite complessive avrebbero dovuto essere pari a 531 mila, sempre secondo le previsioni, ed invece sono state pari a 474 mila.

La lunga e pesante crisi ha portato a rinviare ancor più che in passato la realizzazione piena dei propri progetti familiari. Le donne tra i 26 e i 30 anni nel 2008, hanno oggi tra i 35 e i 39 anni. Si tratta della fascia che ha attraversato la crisi nella fase centrale della transizione alla vita adulta, correndo oggi il

[3] Alessandro Rosina, *NEET: giovani che non studiano e non lavorano*, Vita e Pensiero, 2015.

maggior rischio di rinunce definitive. Uno studio recente[4] mostra come tale generazione sia quella che ha rinviato maggiormente l'arrivo del primo figlio. L'impatto risulta però differenziato nelle varie categorie sociali. La recessione ha inciso poco o nulla sulle scelte riproduttive delle donne con basso investimento sulle opportunità di lavoro e maggior predisposizione al ruolo di casalinga e madre, residenti soprattutto al Sud e con titolo di studio medio-basso. Per la grande maggioranza delle donne con istruzione media o alta, invece, la condizione occupazionale risulta strettamente interrelata con i progetti familiari. Soprattutto in periodo di crisi chi non ha un impiego ha come principale assillo quello di trovarlo. Chi invece ha un lavoro è particolarmente attenta al rischio di perderlo. Tutto questo ancor più in un contesto di cronica carenza di misure di conciliazione tra lavoro e famiglia. Lo studio però evidenza anche come una parte di queste donne, soprattutto le laureate delle regioni centrosettentrionali, disponga di risorse culturali ed economiche in grado di realizzare i propri obiettivi di vita anche nelle congiunture sfavorevoli. A trovarsi a rinviare durante la recessione maggiormente la maternità sono state, allora, soprattutto le donne con titolo di studio intermedio, orientate al lavoro e con necessità di conciliazione, ma con meno risorse e strumenti rispetto alle laureate.

È quindi soprattutto su tale ampia categoria di donne (e di coppie quindi) che si gioca la possibilità che il rinvio diventi o meno rinuncia definitiva una volta superata la fase più critica della crisi. Per consentire ad esse un recupero in grado di spingere al rialzo la natalità nazionale nei prossimi anni, è necessario agire sul brevissimo periodo investendo, però, nel contempo in modo solido su misure di medio periodo. Serve, infatti, subito un segnale di maggiore attenzione e sostegno da parte delle politiche pubbliche. Utili in questo senso sono i contributi previsti dall'attuale Governo a favore dei nuovi nati e a supporto ai costi dei servizi per l'infanzia. Si deve però trattare di misure incisive, organiche e con prospettiva di consolidarsi nel tempo.

Assieme a queste azioni di immediato riscontro va però messo in atto un solido processo di rafforzamento strutturale delle politiche familiari in grado di ridurre l'incertezza nel futuro da parte di chi decide oggi di avere un figlio.

È bene aver presente - come evidenziano i dati del "Rapporto giovani" dell'Istituto Toniolo - che le nuove generazioni italiane desiderano far crescere i figli in un contesto di sicurezza, con adeguate cure e benessere. La situazione di incertezza del presente li porta a posticipare la formazione di una propria famiglia: aspettano allora di aver terminato gli studi, di aver trovato un lavoro abbastanza stabile e con uno stipendio che consenta di avere uno standard di vita dignitoso, di avere un po' di risparmi che permettano di acquistare casa. Hanno poi la necessità di continuare a lavorare – possibilmente entrambi – anche dopo

[4] Marcantonio Caltabiano, Chiara Ludovica Comolli, Alessandro Rosina, "The effect of the Great Recession on permanent childlessness in Italy", *Demographic Research*, vol 37, art 20, 2017.

la nascita dei figli. E così, di rinvio in rinvio, alla fine della loro vita fertile molte donne italiane si ritrovano a non aver avuto il numero di figli che avrebbero desiderato avere: secondo i dati Istat, le donne senza figli sono salite dall'11% nella generazioni del 1950 (che ha concluso la sua storia riproduttiva alla fine del secolo scorso) a quasi una su cinque della generazione della seconda metà degli anni '70 (le nuove over 45)[5].

Tre fronti da rafforzare e tre dati incoraggianti da cui (ri)partire

Riassumendo, le persistenti carenze del nostro Paese sono in particolare evidenti su tre fronti:

- gli strumenti che consentono ai giovani di non rinviare troppo autonomia e formazione di un proprio nucleo familiare;
- un sistema fiscale meno svantaggioso per le coppie con figli, fondato sull'idea che i bambini sono un investimento sociale più che un costo privato;
- misure solide per una migliore armonizzazione tra lavoro e famiglia.

La convinzione e la determinazione con cui agire per recuperare le carenze passate dovrebbe ispirarsi a quello che ha fatto la Germania negli ultimi anni. Tale Paese, come l'Italia, presenta una natalità molto bassa, ma sta da vari anni investendo tutto quello che serve per aumentare la copertura, in particolare, degli asili nido. Tanto che la partecipazione tedesca ai servizi per l'infanzia per i bambini sotto i 3 anni è più che raddoppiata dal 2006 ad oggi, raggiungendo di fatto la convergenza con la media dei paesi sviluppati. Il dato italiano è invece rimasto uno dei più bassi in Europa.

Ci sono però almeno tre dati per pensare che siamo ancora in tempo a recuperare se interveniamo con politiche solide.

- Un primo elemento positivo è che l'aumento delle nascite è un obiettivo desiderato, come indica l'ampio divario tra il numero di figli che le coppie italiane vorrebbero avere - mediamente superiore a due anche per le nuove generazioni come indicano i dati del "Rapporto giovani" dell'Istituto Toniolo[6] - e il numero che effettivamente si trovano a realizzare, pari a 1,34 figli.
- Oltre che desiderato, un incremento rilevante è possibile. Lo conferma la crescita osservata nelle regioni centrosettentrionali dal 1995 al 2010. In Emilia Romagna e Lombardia, in particolare, la fecondità in tale periodo è aumentata di circa 0,5 figli[7]. Un aumento di tale entità è comparabile con quello del *baby boom* osservato nel corso degli anni Cinquanta e arrivato all'apice a metà anni Sessanta. La persistenza della crisi ha poi ripiegato verso il basso le scelte riproduttive in tutto il

[5] Marco Albertini, Alessandro Rosina, "Riecco il bonus bebè: un'arma spuntata per la natalità?", lavoce.info, 2016.

[6] www.rapportogiovani.it

[7] Daniela del Boca, Alessandro Rosina, Famiglie sole. Sopravvivere con un welfare inefficiente, il Mulino, 2009.

paese. Ma se ne prossimi quindici anni la fecondità italiana fosse in grado di risalire di 0,5 figli otterremmo la convergenza con i paesi Scandinavi.

- Infine, oltre ad essere desiderato e possibile, l'obiettivo di incoraggiare le nascite con politiche adeguate potrebbe oggi collocarsi in un contesto particolarmente favorevole. Dal 2015, secondo i più recenti dati Istat, i matrimoni sono per la prima volta tornati ad aumentare dall'inizio della recessione. La ripresa delle nascite, dopo una fase di crisi, parte sempre da una ripresa di effervescenza delle unioni di coppia. È stato così sia alla fine della seconda guerra mondiale e sia nel periodo del baby boom. Che quindi i matrimoni tornino a crescere è una buona premessa per la ripresa della natalità.

Insomma le condizioni per una ripresa non timida ci sono.

Un aspetto di particolare attenzione è, infine, la cosiddetta "trappola demografica". Quando la fecondità rimane a lungo su livelli molto bassi si innescano meccanismi che portano ad un riadattamento strutturale verso il basso se non controbilanciati da politiche adeguate a sostegno della ripresa. In particolare, quando la natalità rimane a lungo persistentemente bassa, come nel caso italiano, va ad erodere anche la base della potenziali madri. Nei prossimi anni usciranno sempre più dalla fase riproduttiva le abbondanti generazioni nate negli anni Sessanta e Settanta, per essere sostituire da quelle molto più "leggere" nate dopo la metà degli anni Ottanta. Questo significa che se anche il numero medio di figli per donna rimanesse costante, il numero delle nascite andrebbe comunque a diminuire perché le madri sono via via sempre di meno. Diventa quindi oggi ancor più urgente mettere in atto politiche efficaci di sostegno alle scelte di formazione delle famiglia.

È questo il momento migliore, escludendo gli anni passati, per investire tutto ciò che serve a mettere in relazione virtuosa vitalità del presente e fiducia nel futuro. È una scommessa che sta nelle mani del Governo ma che impegna tutto il Paese.

GIAN CARLO BLANGIARDO
Professore ordinario di Demografia presso la Facoltà di Statistica nell'Università di Milano Bicocca

La famiglia nell'Italia dell'"altra crisi"

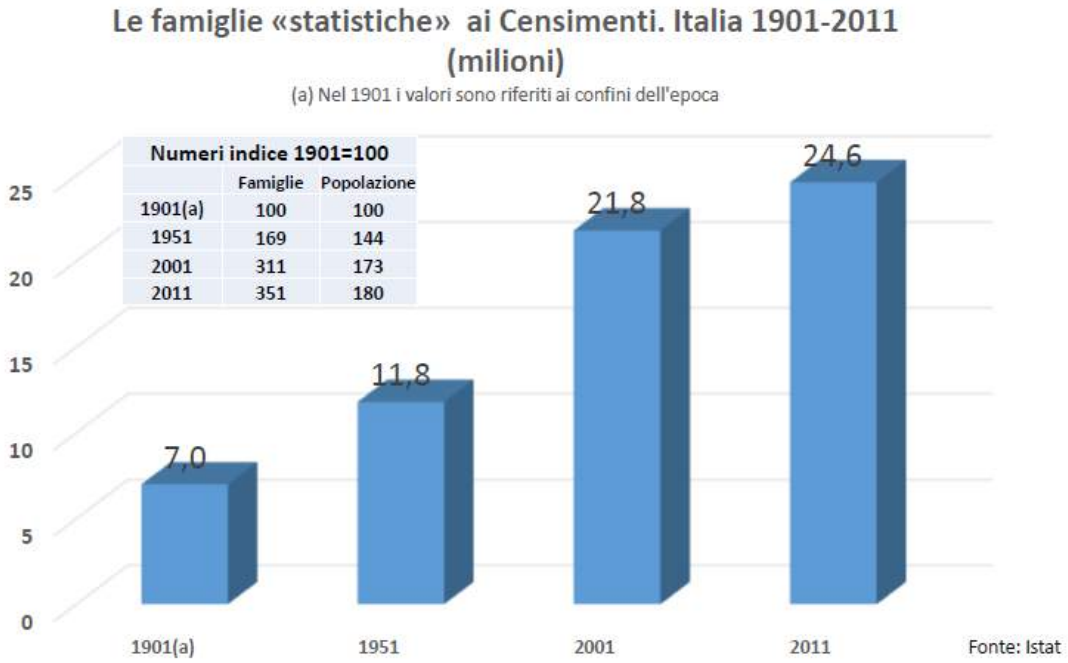
La famiglia nell'Italia dell'altra crisi. Cos'è l'altra crisi? La crisi economica è ben nota a tutti. Ma i numeri lo confermano, non c'è solo la crisi economica. Forse c'è un'altra crisi, quella demografica, che è più grave e della quale non se ne vede l'uscita, perché magari a livello economico qualcosa si sta muovendo, ma demograficamente non se ne vede l'uscita. Allora, qualche riflessione per cercare di capire come funziona la famiglia all'interno di questo contesto socio-demografico. Partiamo dal definire l'unità statistica " famiglia", cominciando col dire che in statistica una famiglia è anche una persona sola. Come la definisce l'Istat:

«insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela, o da vincoli affettivi, coabitanti e aventi dimora abituale nello stesso comune (anche se non sono ancora iscritte nell'anagrafe della popolazione residente del comune medesimo). Una famiglia può essere costituita anche da una sola persona. L'assente temporaneo non cessa di appartenere alla propria famiglia sia che si trovi presso altro alloggio (convivenza) dello stesso comune, sia che si trovi in un altro comune italiano o all'estero».

Con questa definizione, quando si danno i numeri e si dicono quante sono le famiglie, contano le schede anagrafiche. Il che vuol dire che se persone conviventi hanno due schede anagrafiche distinte, pur vivendo di norma sotto lo stesso tetto, formano due famiglie unipersonali. Questo aiuta a capire come mai c'è questa esplosione delle famiglie unipersonali. Non si tratta, cioè, sempre di giovani che vanno a vivere da soli o anziani abbandonati che rimangono soli. Ci sono anche questi aspetti di natura puramente definitoria.

Al di là di questo, chiarito di cosa stiamo parlando, vediamo un po' cos'è successo.

In 120 anni circa, siamo passati da 7 milioni a 24 milioni di famiglie, quindi la famiglia è cresciuta molto.



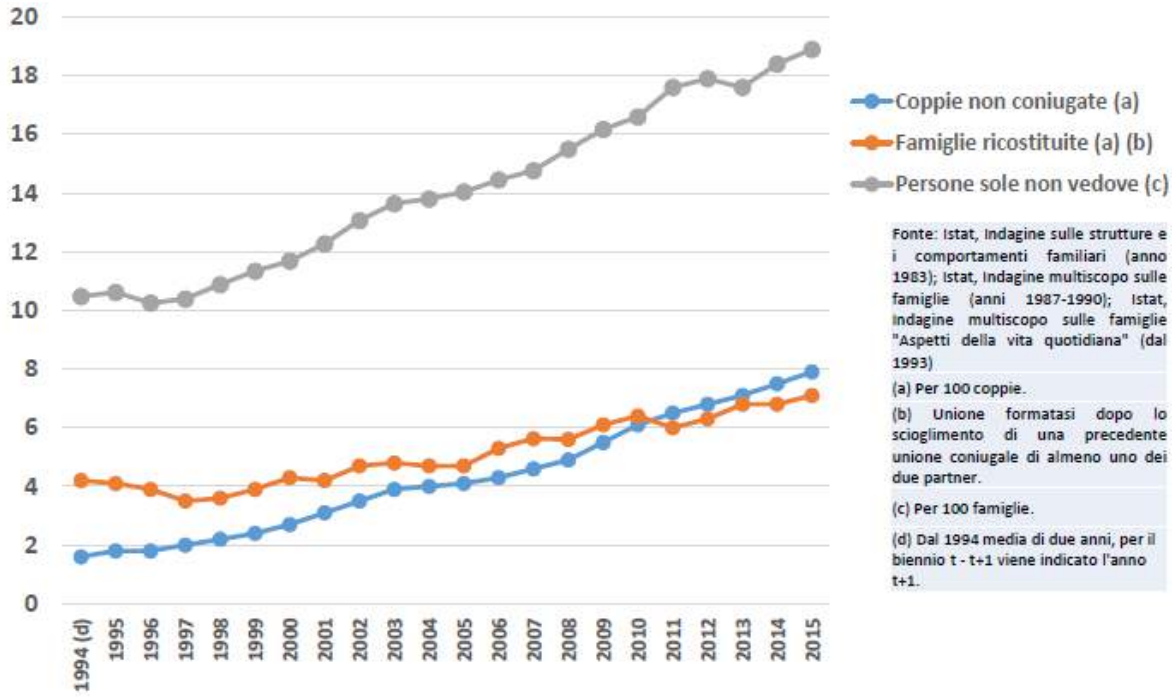
La seconda osservazione: c'è stata un'inversione di segno, si è passati cioè dalla famiglia "tribù", alla famiglia dei "singles" (per scelta o per necessità);

Italia	Per ogni 100 famiglie di 2 componenti quante con:					
Censimenti	Uno	Due	Tre	Quattro	Cinque	Sei e più
1901(a)	55	**100**	102	97	87	**189**
1951	55	**100**	**119**	109	76	115
2001	**92**	**100**	80	70	21	6
2011	**115**	**100**	73	60	16	5

(a) Per il 1901 il dato è riferito ai confini dell'epoca

Fonte: Istat

Come chiaramente indica il grafico, la freccia che prima andava a destra, negli ultimi anni va a sinistra, in altri termini aumentano le famiglie unipersonali, come definite in precedenza e si consolidano nuove forme familiari;



Fonte: Istat, Indagine sulle strutture e i comportamenti familiari (anno 1983); Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie (anni 1987-1990); Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana" (dal 1993)

(a) Per 100 coppie.

(b) Unione formatasi dopo lo scioglimento di una precedente unione coniugale di almeno uno dei due partner.

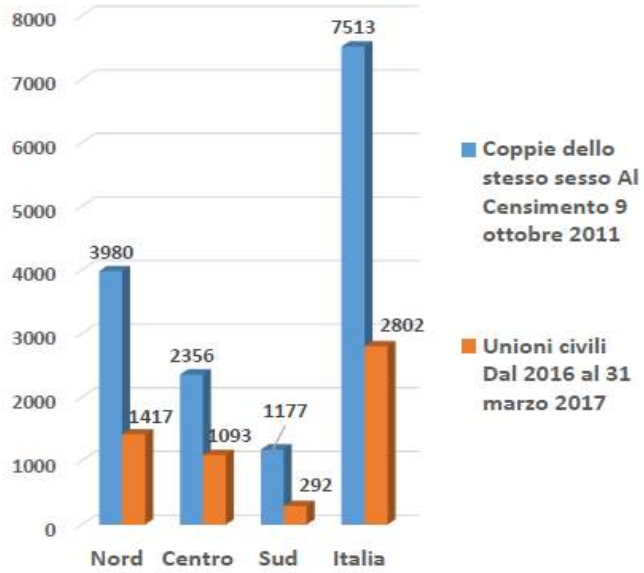
(c) Per 100 famiglie.

(d) Dal 1994 media di due anni, per il biennio t - t+1 viene indicato l'anno t+1.

Come cambiano le nuove forme familiari: crescono le coppie non coniugate, le famiglie ricostituite, cioè quelle che si ricompongono dopo una precedente scissione, così come si accrescono le famiglie sole, formate da soggetti non vedovi.

Questo cambiamento delle forme familiari induce a una riflessione ulteriore: cosa succede dal punto di vista delle relazioni? Paragonando la famiglia a un albero, risulta che i rami cominciano a diradarsi: la famiglia, la parentela rappresentano i rami del welfare familiare, che se spariscono, vengono a mancare i fratelli e quindi i cugini, gli zii e di conseguenza tutte quelle funzioni di assistenza svolta dalla rete familiare iniziano ad essere sempre più assenti. Quindi si afferma il modello di una famiglia sempre più debole.

Queste sono le tendenze più macroscopiche, in qualche modo nuove. È disponibile inoltre qualche dato sulla nuova realtà riconosciuta nelle famiglie di soggetti dello stesso sesso. Questi dati sono più o meno simili a quelli che il censimento aveva evidenziato conteggiando le persone che dichiaravano di stare nella stessa famiglia in coppia con un partner dello stesso sesso. I dati per i quali si parla di milioni di casi, lasciano molti dubbi e sembrano ridotti a poche migliaia di unità.



Fonte: Istat & Repubblica.it

A prescindere dai numeri, è comunque altro modo di vedere le famiglie del nostro tempo.

Cambia la famiglia e cambia il modo di comportarsi rispetto alla riproduttività. Aumentano i casi di soggetti "senza figli", coloro che decidono di non farne perché vivono intorno a sé stessi, la carriera, e i figli possono rappresentare un problema, e si decide quindi di farne a meno.

La probabilità di restare senza figli era un 15% scarso, nelle generazioni femminili di qualche decennio fa e ora ha raggiunto abbondantemente il 20%. La probabilità di avere un solo figlio, cioè di fermarsi al primogenito, va dal 20% al 30% nelle generazioni via via più recenti. Quali implicazioni? Vuol dire che in fondo, quando si decide di averne, si è genitori anche con un figlio, e si fa un discorso di qualità rispetto alla quantità, e dal punto di vista individuale il gioco regge. Non regge, a livello complessivo, perché risulta chiaro che se tutti fanno un figlio, i due figli per donna che servono per il ricambio generazionale, non ci sono.

Ma le trasformazioni familiari sono al tempo stesso causa e conseguenza dell'«altra crisi». Ma in quali termini parlare di altra crisi? Vediamo qualche dato sintetico.

Continua nel 2016 in Italia una consistente diminuzione di popolazione: 76 mila persone in meno rispetto all'anno precedente, a conferma -per il secondo anno consecutivo -di un calo mai osservato lungo l'ultimo secolo della storia del Paese. È questo il dato sintetico più eclatante della serie di grandi mutamenti demografici a cui stiamo assistendo. Di essi fanno parte un nuovo corso dei flussi migratori, sia in entrata

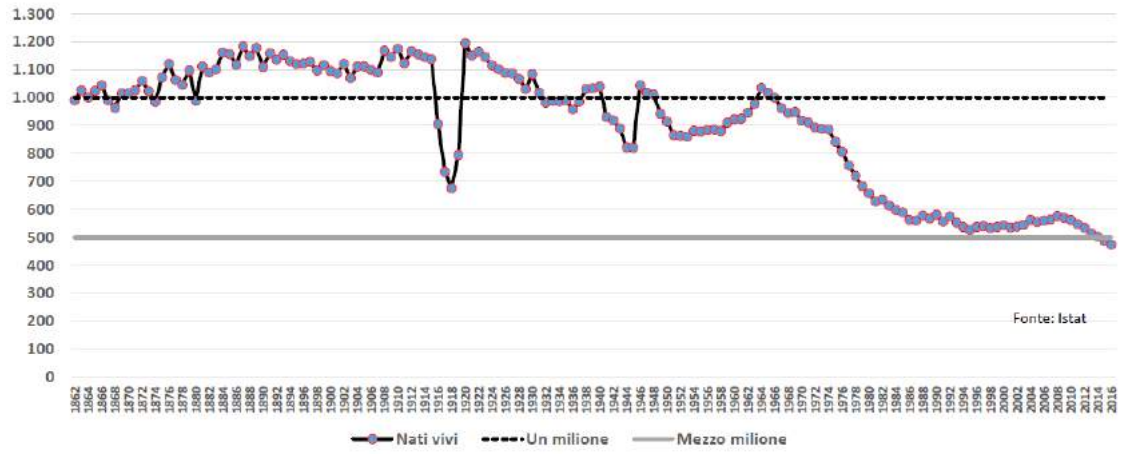
che in uscita, con crescita degli espatri soprattutto da parte dei giovani, e il consolidarsi di una frequenza di decessi da tempo largamente superiore a quello delle nascite. Con queste ultime che, in rapporto al totale dei residenti detengono il più basso livello nel panorama europeo. Il tutto, nel quadro di un invecchiamento crescente della popolazione, destinato a rimettere in discussione importanti equilibri e faticose conquiste sul fronte del welfare.

Accanto alla crisi economica che attanaglia l'Italia da ben prima del 2008, quella demografica descrive dunque uno degli aspetti che, secondo molti osservatori, sta determinando un vero e proprio cambiamento d'epoca.

La popolazione sta sempre più invecchiando e quindi anche le famiglie sono sempre più famiglie di anziani. Oggi ci sono 17.000 persone con almeno cento anni, fra 30-40 anni si prevede che ce ne siano ben 140.000. Questa situazione prefigura un drastico cambiamento del welfare e della protezione sociale. Le trasformazioni della famiglia sono quindi la causa e la conseguenza della famosa "altra crisi".

Alcune figure che ben rappresentano questi cambiamenti che passano anche attraverso le due guerre mondiali che, per certi versi, sembrano aver lasciato il segno assai meno di quanto abbiano fatto la crisi economica e il cambiamento dei comportamenti di questi ultimi anni:

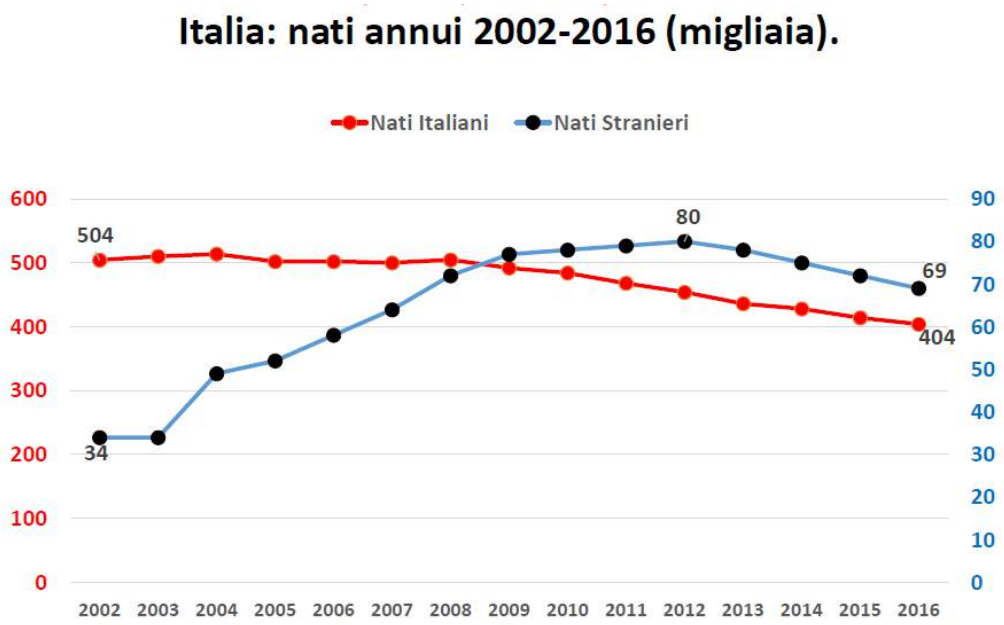
1- Mai così in basso. Nati in Italia, anni 1862-2016 (migliaia)



Non si era scesi mai così in basso, neanche durante le due guerre mondiali.

La crescita complessiva, per un po' è avvenuta grazie alla natalità, poi siamo cresciuti grazie all'immigrazione, e adesso non siamo più cresciuti. Neanche gli immigrati risolvono la situazione. Gli

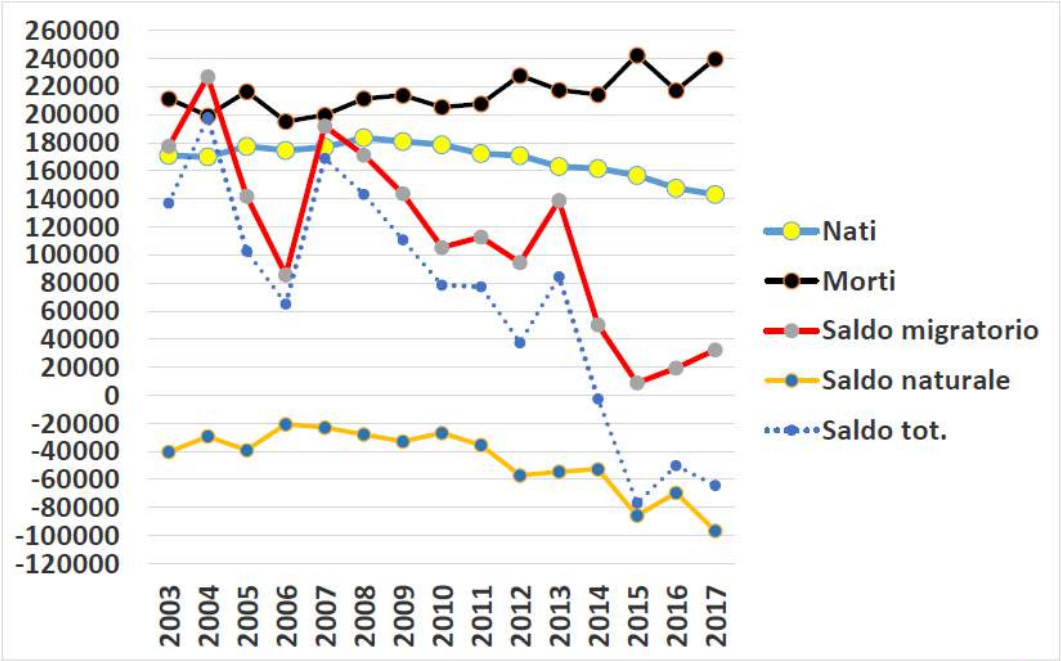
immigrati contribuiscono certamente - la natalità degli stranieri è più alta di quella degli italiani - ma non sono la magica soluzione del problema.



Questo è l'andamento delle nascite della popolazione straniera: 80.000 nel 2012 e poi in questi anni, nonostante la popolazione sia cresciuta e il numero di donne straniere in età feconda si sia accresciuto, il numero dei nati è diminuito. I motivi? Hanno problemi di sopravvivenza, di equilibro dei bilanci familiari nonché mancanza di una rete familiare di sostegno, motivi che sono anche più gravi di quelli delle stesse famiglie italiane, e questo ci dice che a prescindere dalla cultura, ci si scontra con la vita vera di tutti i giorni.

E per il 2017?

Italia: movimento anagrafico del 1° quadrimestre. Anni 2003-2017



Fonte: Istat, dati mensili

Il grafico mostra la curva dei morti nei primi quattro mesi, o meglio è il confronto dei quattro mesi del 2017 con i primi quattro mesi del '16, '15, '14, fino al 2003. Nel 2017 stiamo per avere un numero di morti nel primo quadrimestre pari all'anno 2015, quello del record, quello dei 50.000 morti in più rispetto all'anno prima. Nel contempo la curva delle nascite è ancora più bassa rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso. Con queste tendenze si può stimare, per il 2017, un numero di nati pari a 450.000. Di contro continuano a salire i morti (quasi 700.000). Questo è l'effetto dell'invecchiamento, ma non solo. È anche un sistema sanitario che scricchiola e non ce la fa a sostenere questi cambiamenti demografici.

Cosa fare allora? Rimettere al centro la famiglia, rilanciare la natalità come investimento nella società, passare all'accoglienza, ma che sia un'accoglienza valorizzabile e sostenibile, non disperdere i giovani che vanno all'stero e che rischiamo alla fine di perdere definitivamente.

Infine risulta necessario raccontare «correttamente» la crisi demografica attraverso i media, per sensibilizzare la popolazione e ottenere consenso sui necessari interventi.

Su quali aspetti cominciare a investire:

- *Equità fiscale ed economica*
- *Politiche abitative per la famiglia*
- *Lavoro di cura familiare*
- *Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro*
- *Servizi di consultorio e di informazione*
- *Iniziative per la diffusione di una cultura pro-famiglia*

Tutte le misure sopra citate impattano sulle scelta delle coppie di avere figli. Aumenta quindi la forbice tra il numero medio di figli desiderati e quelli realmente avuti, nel contesto europeo che vede l'Italia agli ultimi posti sia in un caso che nell'altro (1,85 il numero medio di figli desiderato dalla 25-39enni in Italia ma 0,80 quelli effettivamente avuti). In atre parole siamo un paese dove mediamente si fanno pochi figli ma se ne desiderano anche meno degli altri paesi.

ROSANGELA LODIGIANI
Professoressa associata, Facoltà di Scienze Politiche e Sociali, Dipartimento di Sociologia, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Leggere la crisi demografica come fenomeno sociale complesso

1. La crisi demografica non è solo un "fatto demografico", ma un fenomeno sociale complesso in cui i fattori demografici si intrecciano con i fattori sociali, culturali, economici, e le scelte in materia di politiche (politiche sociali, *in primis*). Per questo, la lettura demografica e la lettura sociologica della crisi chiedono di essere condotte insieme, di dialogare e di integrarsi perché l'una è complementare all'altra.

Sociologia e demografia hanno alle spalle una lunga tradizione di dialogo e scambio. Lo spiega bene Maurice Halbwachs in un fondativo testo del 1938, *Popolazione e società: introduzione alla morfologia sociale*. Da un lato, se noi guardiamo le caratteristiche della popolazione (come la composizione per età, l'ampiezza,…), le modalità di inserimento sul territorio, la distribuzione spaziale, ovvero una serie di aspetti che sono tipici dell'analisi demografica, abbiamo elementi utili a comprendere alcuni fenomeni sociali, alcune dinamiche di cambiamento della società. Del resto, Halbwachs si è formato nel solco di un autore classico come Emile Durkheim, secondo il quale l'aumento della "densità" della popolazione è uno dei fattori che contribuisce a innescare il passaggio – nella nascente società moderna, industriale – a una diversa forma di solidarietà sociale ("organica"). Per queste ragioni Halbwachs dice espressamente che "ogni sociologo deve essere anche un po' demografo". Il rischio di fermarsi a questa prima constatazione è però quello di cadere in una visione deterministica, propria di uno sguardo unidirezionale. Dall'altro lato, quindi, è importante percorre il processo inverso dalla sociologia alla demografia, per osservare come le trasformazioni sociali incidano su quelle demografiche. Per esempio l'innalzamento del tasso di scolarità, in particolare delle donne, il prolungamento della vita attiva, la trasformazione del mondo del lavoro, la difficoltà di transizione dei giovani al lavoro, e altro ancora, sono fenomeni che si riversano sui comportamenti demografici e aiutano a capirli. Ecco perché Halbwachs dice anche che "alla demografia serve la sociologia".

2. Riconoscere questo intreccio ci consente esplicitare il fatto che la dimensione strutturale della società, cioè gli assetti economici produttivi, il sistema della stratificazione sociale, cioè come vengono distribuite le risorse, anzitutto quelle economiche, di prestigio e potere, influenza l'agire dei soggetti,

incluso la scelta di formare una famiglia e di mettere al mondo dei figli, come documentano i dati Istat[1]. Basti qui ricordare, per esempio, che la crisi economica si è riflessa negativamente sui processi di formazione di nuove famiglie e il tasso di natalità: la forte contrazione dei primi figli, passati dai 283.922 del 2008 ai 227.412 del 2016 (-20% i primi figli e -16% i figli di ordine successivo), ha interessato tutto il Paese, comprese le regioni del Nord e del Centro che avevano sperimentato negli anni precedenti una fase di moderata ripresa della natalità e della fecondità (riconducibile soprattutto alle nascite da coppie con almeno un genitore straniero). Per portare un altro esempio, pensiamo a come il livello di istruzione sia una carta vincente per le donne per entrare nel mercato del lavoro e permanervi anche dopo la nascita dei figli, ma porti generalmente con sé la scelta di posticipare la scelta di averne, innalzando l'età a cui si ha il primo figlio e rarefacendo la possibilità di averne altri dopo il primo. Inoltre, è interessante sottolineare come siano le donne con un maggiore livello di istruzione a denunciare maggiori difficoltà di conciliazione famiglia-lavoro. Ad accrescere queste difficoltà concorrono potenzialmente diversi fattori: per quanto si tratti di donne che riescono meglio di altre a negoziare con i propri partner la condivisione dei compiti di cura della famiglia, si tratta anche di donne che accedono a incarichi di lavoro più onerosi, più complessi e "totalizzanti", che comportano maggiori responsabilità; mettono al mondo il primo figlio quando sono più anziane e hanno genitori a loro volta più anziani, che meno possono aiutarle e che, non di rado, sono essi stessi bisognosi d'aiuto.

Dunque, non si può dunque prescindere dall'analisi di contesto e, più precisamente, dall'analisi della struttura delle opportunità dentro cui i soggetti sono collocati, dalla stratificazione sociale che condiziona le chance di vita. Non possiamo cioè fare a meno di considerare la diversa dotazione di risorse economiche, di lavoro, di istruzione, abitative, ecc., sui cui le persone possono contare. Perché è evidente che questa dotazione di risorse influenza (anche) le scelte procreative, le scelte di genitorialità, di formazione della famiglia. Gli esempi si potrebbero moltiplicare. Basti ancora un solo accenno per ricordare quanto la natura occupazionale del nostro sistema di welfare diversifichi le possibilità di accesso a determinati benefit, indennità, servizi, forme di protezione. E quanto la capacità di reddito, la ricchezza, la sicurezza dell'impiego incidano sulle scelte di esternalizzare alcune responsabilità di cura, di ricorrere o meno ai servizi per l'infanzia o ad altri supporti per altre responsabilità di cura, per esempio per gli anziani non autosufficienti.

Questa è una prima indicazione fondamentale di cui le politiche devono tenere conto. Per sostenere le famiglie nelle scelte genitoriali dobbiamo essere consapevoli di quanto la stratificazione sociale pesi, per poter mettere in campo delle politiche che siano capaci di essere mirate, nella logica dell'universalismo selettivo e progressivo: non a tutti allo stesso modo, ma in modo commisurato rispetto

[1] Istat (2015), *Avere figli negli anni 2000*, www.istat.it.

ai bisogni, al reddito, alle esigenze, alle capacità. Misure di sostegno alle famiglie nell'assolvimento delle loro responsabilità, non solo con supporti economici e servizi, ma con interventi orientati all'empowerment e che chiamino ad una compartecipazione attiva. Se non si tiene a mente questa dimensione strutturale delle disuguaglianze, ragionare di pari opportunità diventa veramente difficile, perché si fa un discorso che non entra nel merito delle effettive condizioni delle famiglie.

3. La transizione demografica in corso, di cui la denatalità è solo uno degli aspetti rilevanti, si intreccia con le importanti trasformazioni economiche, sociali e culturali che hanno connotato l'avvento della post-modernità o se si preferisce il passaggio dalla prima alla seconda modernità negli ultimi tre decenni: trasformazioni su cui la crisi economica del 2008 si è andata a innestare. Senza pretesa di essere esaustivi: terziarizzazione dell'economica; destandardizzazione, flessibilizzazione e femminilizzazione del lavoro; diversificazione dei modelli familiari; avanzamenti nel campo della salute e della qualità della vita (grazie ai quali viviamo più a lungo e meglio); maggior controllo delle scelte procreative (che ha certamente inciso sia sulla riduzione del numero medio di figli per donna, sia sulla posticipazione dell'età in cui si forma una famiglia); individualizzazione dei corsi di vita, lunga transizione al lavoro e alla vita adulta dei giovani (la fine degli studi, l'ingresso nel mondo del lavoro, l'autonomizzazione dalla famiglia di origine, la scelta delle genitorialità – sino a pochi anni fa, tradizionali marcatori di passaggio alla vita adulta – si compiono secondo sequenze variabili e possono essere in certa parte non definitive, modificando i comportamenti riproduttivi e conseguentemente anche la struttura e l'ampiezza dei nuclei famigliari).

Utilizzando il termine sociale in senso lato, possiamo dire che sociali sono in larga parte le determinanti della crisi demografica, nella misura in cui hanno a che fare con il cambiamento delle condizioni di vita delle persone e delle famiglie, e quindi con il cambiamento delle scelte e delle preferenze; e (sempre in senso lato) sociali sono sue le conseguenze, in quanto esse incidono sui rapporti di reciprocità e di solidarietà tra le generazioni, sul funzionamento del mercato del lavoro e sugli equilibri del sistema di welfare. Ma i fenomeni demografici hanno anche una ineludibile dimensione antropologica, biologica, culturale e simbolica, dimensioni che esprimono il nostro essere persona, in relazione con altri, dentro la trama delle generazioni, dentro i limiti naturali della vita e il senso (valore) ad essa attribuita. La dimensione simbolica è particolarmente importante. La questione della crisi demografica è ha infatti profondamente intrecciata con il senso, i significati che noi diamo alla generatività, al rapporto tra le generazioni, e alla nostra esistenza. D'altro canto, il mettere al mondo un figlio non è un fatto privato, l'essere genitore non è o non dovrebbe essere vista essere solo come un'esperienza privata, come risposta a un bisogno personale. Il fatto che verrà messo al mondo un altro essere umano, radicalmente altro da me, da noi che pur lo abbiamo desiderato, è un'offerta alla vita, alla realtà, alla comunità, al mondo, alla storia; generare non è

solo l'esperienza biologica, ma riguarda in generale il mettere al mondo il bene dell'altro, l'aver cura dell'altro/degli altri nello spazio sociale e nel tempo delle generazioni[2].

La dimensione relazionale e simbolica è una dimensione ineludibile del nostro essere persona. La nostra intima natura relazionale ci balza evidente agli occhi nell'istante stesso in cui un nuovo essere umano viene al mondo: il suo patrimonio genetico è insufficiente a farlo sopravvivere da solo, ha bisogno dell'accudimento, della cura, della relazione un altro soggetto, che è subito una relazione simbolica: il primo sguardo che riconosce/e afferma l'identità del bambino dice già tutto dell'importanza di questa dimensione, tanto che un bambino che non trova un simile sguardo di accoglienza, di riconoscimento, può anche essere nutrito, ma non cresce, non riesce a formare in modo compiuto la sua identità. Riconoscere la centralità di questa dimensione implica riconoscere che quando guardiamo il mondo, la realtà, gli altri, le relazioni con le persone, il contesto in cui lavoriamo ecc., in qualche misura, attraverso la nostra interpretazione, lo "costruiamo". Interpretiamo, classifichiamo, giudichiamo il mondo attraverso le categorie e gli strumenti cognitivi che abbiamo appreso nel corso della vita, attingendo dall'universo di significati, di modi di pensare che sono condivisi nella società, che vanno a comporre una sorta di "senso comune", per dirla con il linguaggio dell'approccio fenomenologico[3]. L'attore sociale è un soggetto capace di *agency*, capace di un agire intenzionale, di uno sguardo riflessivo su di sé e sul mondo[4], di interpretare le situazioni in cui si trova (i vincoli e le opportunità entro cui si muove), attingendo ampiamente a questo senso comune, che funge una bussola per orientarsi, e per compiere le proprie scelte. C'è dunque uno spazio di autonomia, di azione, che ci rende degli attori sociali capaci di dare forma a un proprio progetto di vita che si definisce però a partire dal mix di opportunità, vincoli e risorse che il contesto offre e dalla nostra interpretazione di tale contesto.

4. Nel ragionare di crisi demografica, occorre prendere sul serio la riflessività e l'intenzionalità degli attori, la dimensione simbolica dell'agire, la capacità di interpretazione della realtà, poiché non possiamo spiegare quello che sta accadendo sul piano dei comportamenti demografici soltanto riferendoci a dimensioni macro-strutturali (economiche, occupazionali,…). Riconoscere la capacità riflessiva del soggetto significa che quest'ultimo non è solo un prodotto dei condizionamenti sociali e culturali, bensì è potenzialmente in grado di rielaborare la propria esperienza e di produrre attivamente nuovi significati. Sono i soggetti che compiono – con gradi diversi di intenzionalità e di autonomia – le loro scelte. La loro azione è situata entro una trama di relazioni e un insieme di condizioni, che vengono valutate e interpretate per agire, per scegliere come agire, in ciò attingendo – come detto – in larga parte al "senso comune",

[2] Giaccardi C., Magatti M. (2014), *Generativi di tutto il mondo unitevi!*, Feltrinelli, Milano.
[3] Schütz A. (1974), *La fenomenologia del mondo sociale*, Il Mulino, Bologna.
[4] Archer M. (2006), *La conversazione interiore*, Erickson, Trento.

ovvero a un “serbatoio di significati” direbbe ancora Schutz, con i quali le persone danno senso alla (loro) realtà.

Diventa allora rilevante chiedersi come – attraverso le categorie e i modi di pensare propri della società contemporanea – viene letto il legame sociale, il fare famiglia oggi. L’impronta della cultura individualista che negli ultimi decenni ha sempre più invaso e informato la società e le forme del legame sociale, spinge a considerare se stessi, la propria autorealizzazione individuale come obiettivo prioritario, come fulcro del personale progetto di vita, inducendo a valutare i legami sociali in rapporto a questo obiettivo: come legami da coltivare se e fino a quando strumentalmente utili (produttivi) per raggiungerlo, oppure come legami da recidere, cambiare, abbandonare quanto percepiti come un ostacolo, un mero vincolo che frena dal raggiungimento di tale obiettivo. In un simile scenario, l’orizzonte in cui si colloca la propria realizzazione tende ad appiattirsi sul presente, sul breve periodo, portandoci a sviluppare una postura nei confronti della vita che mal si concilia con l’assunzione di responsabilità di lungo periodo, con responsabilità che obbligano a decentrarsi per prendersi cura (della realizzazione) di un altro individuo. In questa “presentificazione del tempo” si fa fatica a percepirsi come parte del flusso di generazioni che ci hanno preceduto e di generazioni che verranno dopo di noi. Tende così a esserci poco spazio per la dinamica di un legame sociale che apre all’altro, che fa spazio all’altro, specie quando l’altro disturba ed è faticoso, perché ci distoglie da noi stessi, perché non ci corrisponde perfettamente. Il legame sociale, il legame con l’altro, così fondamentale per la formazione stessa della nostra identità, viene letto in chiave funzionale; si perde di vista come la cura e il riconoscimento dell’altro da noi siano nostre responsabilità, come ha magistralmente spiegato Lévinas: siamo responsabili per l’altro nella misura in cui il nostro sguardo su di lui “lo fa essere”, cioè aiuta la persona a costruire la sua identità. “La relazione intersoggettiva è una relazione non simmetrica. In questo senso io sono responsabile di altri senza aspettare il contrario, anche se mi dovesse costare la vita”[5].

La cultura contemporanea per contro esalta la libertà individuale come “libertà da”, e lascia sullo sfondo la “libertà per” (per agire, per assumere un ruolo, per avere una responsabilità). Paradossalmente, anche in ragione della grave crisi economica e occupazionale scoppiata nel 2008, di cui ancora subiamo le conseguenze, gli spazi effettivi di libertà si sono rivelati molto più ristretti, e l’illusione di poter di scegliere à la carte la vita che si preferisce si è infranta sulle criticità che attraversano la sfera del lavoro, la sfera dell’economia, della politica, della vita associata, capovolgendo l’esaltazione in della libertà in pessimismo, ripiegamento su di sé. Come controcanto alle sirene della libertà assoluta hanno così fatto capolino, nel sentire comune, ampiamente veicolati dai media, quelli che in più sedi abbiamo chiamato i “miti incapacitanti”. Si tratta di miti che colonizzano l’immaginario collettivo alimentando la percezione che nel

[5] Lévinas E., Etica e infinito, Roma, Città Nuova, 1984, 113.

contesto attuale del nostro Paese non vi siano più adeguate chance di realizzazione, finendo col deprimere ogni slancio verso il futuro. Schiacciati sul presente, spingere lo sguardo oltre l'oggi ci risulta difficile e ci troviamo a corto di fiducia, progettualità, idee, perfino di parole per pensare e dire il futuro. E forse sta proprio qui uno dei nodi cruciali del nostro tempo, nell'incapacità di immaginare il futuro per renderlo possibile, per cominciare a costruirlo. È emblematico al riguardo come simili miti incapacitanti affollino i discorsi che ruotano attorno all'universo giovanile, rappresentato in modo stereotipato secondo due polarità: i proattivi "cervelli in fuga" da un lato e gli sfiduciati/rinunciatari "Neet" (secondo la terminologia specialistica: Not in Employment, Education and Training, cioè giovani non impegnati né nello studio, né nel lavoro) dall'altro. Miti che rischiano di funzionare come una profezia che si auto adempie, per cui tra la "fuga" e la "rinuncia" non resta altra possibilità[6]. Difficile in uno scenario di questo tipo conservare una prospettiva di apertura verso il futuro, e la fiducia di potersi realizzare in chiave generativa.

5. Abbiamo così tratteggiato un quadro che mette insieme un contesto strutturale segnato dalle disuguaglianze, uno spazio di autonomia di azione per l'attore, e un universo simbolico-culturale che da un lato esalta la libertà di autorealizzazione ego-centrata, dall'altra esaspera la lettura pessimistica della realtà. Come intervenire? Come uscire dal gelo demografico? La risposta non può che essere articolata.

Alle politiche di sostegno alla scelta generativa, alla genitorialità, spetta di saper intervenire in diverse direzioni: contrastare le diseguaglianze (nell'accesso alle opportunità e alla dotazione di risorse di vario tipo); sostenere le famiglie nell'assunzione e nello svolgimento delle proprie responsabilità (servizi di cura e l'educazione per l'infanzia, servizi socio-assistenziali per la non autosufficienza, congedi, misure di conciliazione famiglia-lavoro); ma spetta anche di contribuire a trasmettere il valore sociale della generatività. Può sembrare un azzardo quest'ultima affermazione. Eppure – è importante riconoscerlo – le politiche, sempre, per loro natura, veicolano, trasmettono valori, norme, visioni della realtà, della questione sociale che vogliono affrontare. È inevitabile che sia così.

Le politiche incorporando valori, regole, norme, valutazioni e scelte in materia di giustizia sociale concorrono a costruire le rappresentazioni sociali riguardo alla questione sociale che affrontano[7]. Lo fanno nel modo in cui definiscono gli obiettivi e i target dei beneficiari, definiscono la situazione sulla quale intervengono. Le politiche sono, potremmo dire, universi di significati. In questo modo incidono sulle rappresentazioni collettive dei fenomeni (es. la denatalità) e delle risposte più adeguate da implementare. Così accade certamente anche per le politiche per la famiglia, per le politiche demografiche. Di questo è bene essere consapevoli. Pensiamo, per esempio, a misure diverse come il bonus bebè, il congedo di paternità, il congedo parentale. Vanno tutti nella stessa direzione di sostenere la genitorialità ma

[6] Lodigiani R., *Cittadini o lavoratori*, Vita e Pensiero, Milano, in corso di pubblicazione.
[7] Bifulco L. (2014). *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Roma: Carocci.

prefigurano un diverso tipo di priorità a cui rispondere, di responsabilità istituzionale rispetto al tema. Consideriamo la questione del congedo di paternità di due giorni e l'esigenza – sostenuta da più parti – di estenderlo ad almeno a dieci giorni. I due giorni sono già una conquista, sostanzialmente e simbolicamente rilevante, che dice della fatica che ancora si fa nel riconoscere il diritto dei padri a stare con i figli anche quando i figli sono appena nati; estenderlo avrebbe oltre al risvolto sostanziale un risvolto simbolico nel sancire l'importanza anche per i padri di essere messi nelle condizioni di esprimere e realizzare il loro desiderio di contribuzione alle responsabilità famigliari. Anche gli strumenti e i dispositivi di intervento non sono neutri ma a loro volta sottendono opzioni di valore. Basti pensare alla classica distinzione tra sevizi e trasferimenti economici (entrambi importanti!): non è solo una soluzione tecnica, quale diversa visione incorporano? Nel caso della cura: entrambe le misure dicono di un sostegno alle funzioni di cura, alle responsabilità famigliari, ma una verso l'esternalizzazione l'altro verso l'internalizzazione. Quale significato trasmettono? O ancora, quale differenza c'è, in termini di significati trasmessi, tra una misura di conciliazione famiglia-lavoro implementata in modo unilaterale dal management di una azienda e una misura introdotta tramite la contrattazione collettiva? E, infine, quanto la programmazione sociale partecipata a livello locale e la contrattazione sociale territoriale possono contribuire a diffondere una cultura condivisa per un welfare locale "amichevole" verso le famiglie?[8].

È dunque interessante guardare alle politiche in questa prospettiva, ricordandoci che le idee contano e che le politiche sono intrise di idee e di valori. È importante "decostruire" le politiche, portare alla luce quello che "dicono", e non solo quello fanno (o non fanno).

Una prima conseguenza cruciale di quanto affermato è che, quali che siano i criteri di valutazione, i valori, le visioni sottostanti a una politica, è fondamentale che essi siano esplicitati affinché possano essere discussi. Come insegna Amartya Sen la partecipazione alla discussione pubblica è essenziale per alimentare la riflessione sui valori e i giudizi di valore che sono incorporati nelle decisioni pubbliche[9]. Una seconda conseguenza cruciale, concatenata alla prima, riguarda il modo in cui le politiche vengono definite: quale spazio di voice/partecipazione c'è per i soggetti a cui le politiche si rivolgono perché il loro punto di vista sia preso realmente in considerazione? Quale agency degli attori è sviluppata dalle politiche? Quali spazi di dialogo e partecipazione sono aperti ai diversi stakeholder? Di qui l'importanza di sostenere e sviluppare ogni spazio di partecipazione attiva dei cittadini e di dialogo sociale tramite le diverse forme di rappresentanza e di corpi intermedi.

[8] Osservatorio sociale della contrattazione territoriale Cisl e Cisl-Fnp (2017), Rapporto 2017. Promuovere il welfare per uno sviluppo inclusivo, Lodigiani R., Riva E., Colombi M., a cura di, Edizioni Lavoro, Roma.

[9] Sen, A.K. (2000), Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia, Mondadori, Milano.

6. Riconoscere la dimensione simbolica delle politiche non deve naturalmente farci dimenticare quanto tale dimensione sia propria di ogni ambito del nostro vivere, e che le idee e i modi di guardare al legame sociale, alla famiglia, alla generatività sono un patrimonio che noi insieme coltiviamo e costruiamo quotidianamente, nei diversi ambiti della nostra vita: in famiglia, nel lavoro, nei contesti organizzativi, nei contesti di socialità allargata.

Generare significa mettere al mondo, curare e lasciare andare, anche simbolicamente[10]. Dove coltiviamo nei contesti scolastici ed educativi, lavoratori, sportivi, famigliari la capacità di salvaguardare la nostra natura antropologica, di persona che si realizza in relazione con altri, nella cura dell'altro; che si realizza dentro una relazione che è sia verticale (tra le generazioni) sia orizzontale (di solidarietà, fratellanza) con altri?[11] Soffermiamoci a riflettere: che esperienza si fa in famiglia? Come i genitori comunicano ai figli la scelta generativa che hanno compiuto? Come in famiglia si apprende la solidarietà tra le generazioni? Come si acquisisce consapevolezza del fatto che c'è stato un prima e ci sarà un dopo di noi? Che esperienza si fa nella scuola? C'è spazio per un legame generativo nei rapporti tra studenti e insegnanti, per un legame che accompagna alla crescita? E nei contesti di lavoro è possibile coltivare il senso del legame? Come l'attenzione per la conciliazione, meglio ancora, l'"armonizzazione" famiglia-lavoro viene sostenuta? Come nelle organizzazioni si fa spazio ai giovani e si promuove la loro crescita professionale? Come si trasmettono le competenze da una generazione all'altra? I contesti di lavoro riescono a essere inclusivi, valorizzanti, capaci di ascolto? Le parti sociali, i corpi intermedi che per definizione sono orientati tessere legami solidaristici, operano nella direzione di rilanciare il legame tra le generazioni? E nei legami che quotidianamente, personalmente, intessiamo, siamo capaci di generatività? Potremmo continuare.

Declinato in questi termini, il sciogliere il gelo demografico diventa una questione "generatività sociale", un compito e un obiettivo sociale, frutto dell'attitudine ad uno sguardo generativo che va sostenuto e diffuso all'interno della società. Ciò, perché si possa avere uno sguardo aperto all'altro e al futuro, perché si possa "aspirare" al futuro. La "capacità di aspirare", afferma l'antropologo indiano Arjun Appadurai[12], è una capacità anzitutto "simbolica e culturale", imprescindibile affinché le persone possano davvero avere futuro, proiettarsi e progettarsi in esso. Tale capacità chiama in causa la partecipazione delle persone alla costruzione delle rappresentazioni sociali, culturali e simboliche del futuro stesso. Occorre investire in questa direzione, sapendo che non è una capacità equamente distribuita, anzi, è fonte ed espressione di disuguaglianze, riflette disequilibri di potere, di voice, di riconoscimento. Se pensiamo alle

[10] Giaccardi C., Magatti M., cit.

[11] Manghi S. (2012), Ripartire dal legame fraterno. Nuovo welfare, bene comune e pratiche sociali, in "Animazione sociale", 267, pp.15-27.

[12] Appadurai A. (2014), *Il futuro come fatto culturale. Saggi sulla condizione globale*, RaffaelloCortina, Milano, 2014.

nuove generazioni, alimentarne la fiducia, l'apertura alla vita chiede di renderle più partecipi, più attive nell'immaginare e, quindi, costruire il futuro, nel quadro di un rinnovato patto tra le generazioni. La crisi demografica è una questione politica (di politiche) e simbolica (culturale) che investe tutti.

GRUPPO 3 L'EVOLUZIONE DELLA FAMIGLIA FRA DIRITTO E SOCIETÀ

GIANNI BALLARANI

Professore Straordinario di Istituzioni di diritto privato Facoltà di Diritto Civile Pontificia Università Lateranense Componente del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia

Analisi giuridica, economica e sociale del fenomeno della disgregazione familiare[1]

Il titolo, espressione della indagine sul **rapporto tra eteronomia ordinamentale e autonomia privata in ambito familiare**, vuole riflettere la sempre maggiore tendenza, sia sul piano normativo sia su quello giurisprudenziale, al progressivo abbandono del connotato pubblicistico nella materia generale del diritto di famiglia, accordando sempre maggiori spazi alla autodeterminazione privata dei rapporti e degli assetti.

Questa tendenza, che emerge chiaramente da una lettura trasversale del recente formante normativo (degiurisdizionalizzazione e negoziazione assistita, divorzio breve, unioni civili, disciplina delle convivenze) e giurisprudenziale (accordi prematrimoniali, accordi in vista della cessazione delle convivenze, accordi sull'affidamento dei figli), impone, infatti, una riflessione politica e tecnica, potendo incidere implicitamente sulle scelte di politica legislativa, sia sul piano del diritto sostanziale, sia su quello del diritto processuale, dato il progressivo scostamento del concetto di compagine familiare dai modelli giuridici tradizionali.

Sebbene l'apertura all'autonomia privata in ambito familiare, trovando ragione nella mutata fisionomia della famiglia e nella attuale visione dei rapporti familiari, giustifichi il progressivo distacco da quella concezione pubblicistica che ne aveva determinato le regole di base dei singoli istituti e che imponeva un controllo dello Stato, tanto nella fase genetica, quanto in quella patologica, non può, al riguardo, omettersi di considerare come la materia non comprenda i soli rapporti tra adulti, bensì coinvolga anche e soprattutto i rapporti tra adulti e minori; ambito, quest'ultimo, ove la riflessione si impone in

[1] Con riguardo alla sessione della Conferenza Nazionale sulla Famiglia relativa all'area di competenza del Gruppo C, ossia alla *Analisi giuridica, economica e sociale del fenomeno della disgregazione familiare anche dal punto di vista della frammentazione delle competenze giurisdizionali in materia di famiglia*, lo sviluppo tematico su cui si è proposto di orientare i lavori va ricondotto, sul piano generale, al tema su: *L'evoluzione della famiglia fra diritto e società.*

ragione della esigenza ordinamentale di tutela pubblica del superiore interesse del minore ad un sano e armonico sviluppo psicofisico.

Sicché, ad avviso di chi scrive, ogni tentativo di definizione delle politiche di governo in ambito familiare non può prescindere dal considerare la preminente rilevanza della questione, in quanto ogni ambito di intervento, se affrontato in una ottica di massima attuazione dell'autonomia privata, ovvero nella opposta prospettiva della esigenza di tutela pubblica del superiore interesse del minore, conduce a risultati profondamente differenti sul piano della risposta normativa.

Del resto, considerando la famiglia come fondamentale corpo intermedio fra lo Stato e la persona, che non sia dato definire una politica in materia se non orientandola primariamente alla tutela del superiore interesse del minore, trova implicita conferma solo a considerare come gli effetti delle scelte attuali, determinando gli assetti futuri, si proietteranno su quelle famiglie che i minori di oggi saranno chiamati un domani ad edificare.

Così, la proiezione verso il futuro della riflessione odierna, impone un approccio sempre orientato alla prudenza, dovendo questa governare, ad un tempo, la riflessione del giurista e l'azione di chi ha il compito istituzionale di progettare il futuro attraverso la predisposizione di politiche legislative e di governo.

In questa prospettiva, la necessità e l'urgenza di intervenire a supporto della famiglia passa, innanzi tutto, per la predisposizione di interventi concreti volti al potenziamento delle strutture istituzionali esistenti, quali il Dipartimento per le Politiche della Famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza che, se dotati di idonee strutture e di adeguati mezzi, possono svolgere un fondamentale ruolo di impulso nelle azioni, di coordinamento delle attività e di controllo dell'operato.

Percorso affrontato dal gruppo C

Su queste basi, il percorso metodologico proposto al Gruppo di lavoro e con questo condiviso, si è orientato verso il quadro sinteticamente espresso nel titolo scelto e riflesso nelle considerazioni sopra richiamate, con particolare riguardo a **4 aree tematiche specifiche**, i cui contenuti verranno approfonditi con le relazioni che si svolgeranno nel corso della Sessione e che hanno rappresentato l'oggetto delle proposte.

1° ambito:

Esigenze di miglioramento del sistema-giustizia in ambito familiare e strumenti di soluzione conciliativa delle problematiche inerenti alle relazioni familiari e interpersonali

Il primo campo di riflessione svolto nel corso dei lavori del Gruppo C ha avuto ad oggetto l'analisi delle esigenze di miglioramento del sistema-giustizia in ambito familiare e gli sviluppi delle proposte di modifica normativa ad oggi allo studio del Senato (d.d.l. n. 2284).

In questa prospettiva, la stringente necessità, da più parti avvertita, di ripensare la struttura, il funzionamento e le dinamiche del sistema giustizia in ambito familiare e minorile, determinata dalla correlata esigenza di massima garanzia degli interessi individuali e superindividuali che il sistema ordinamentale è chiamato a proteggere, ha condotto alla indagine del formante normativo attuale, in relazione ai progetti di legge recentemente susseguitisi e ai relativi lavori, al fine di individuarne, ad un tempo, le criticità e i punti di forza, le lacune e le problematiche interpretative ed attuative, con particolare riferimento alla ipotesi di istituzione di un organo unitario volto a garantire una risposta maggiormente uniforme alle specifiche esigenze di giustizia in ambito minorile e familiare.

Dal lavoro svolto in ordine ai presupposti oggettivi che motivano la revisione del sistema attuale e alle soluzioni sinora prospettate, al fine di poter addivenire alla formulazione di una proposta largamente condivisa e concretamente attuabile e tenendo conto di come il patrimonio professionale, culturale e di esperienza maturato nei tribunali e nelle procure per i minorenni sia irrinunciabile per una compiuta revisione normativa in materia, è emersa l'esigenza primaria di individuare i **cardini fondamentali** per garantire una giustizia "a misura di minore", sintetizzabili nella:

- specialità dei diritti e assoluta specializzazione del connesso sistema giudiziario;
- integralità ed unitarietà della giurisdizione;
- natura multidisciplinare delle competenze professionali implicate;
- prossimità territoriale.

In questo senso, alla luce di quanto emerso dal lavoro di indagine sull'insieme eterogeneo dei pareri espressi in ordine al surriferito d.d.l. n. 2284, si sono individuati, come **paradigmi indefettibili**:

- l'esigenza di garantire l'unità della giurisdizione civile e penale in ambito minorile;
- il garantire l'esclusività delle funzioni;
- il garantire la specializzazione;
- il garantire la prossimità;
- il garantire l'approccio multidisciplinare, affiancando all'analisi giuridica la valutazione tecnica.
- il garantire la "concentrazione delle tutele" attraverso l'unificazione delle competenze, l'uniformità dei riti e il fornire garanzie processuali omogenee.

Nella medesima prospettiva di cui alla intitolazione del primo contesto di lavoro, accanto alla tematica della giurisdizione in ambito familiare, si inquadra l'ambito dell'indagine sugli **strumenti di soluzione conciliativa delle problematiche inerenti alle relazioni familiari e interpersonali** che si è proposto di far confluire nel piano triennale delle politiche in materia di famiglia, sia come prospettazione di obiettivo, sia come proposizione di azione concrete di politica normativa.

Questione preliminare:

Nell'ottica di una maggiore efficacia delle azioni a tutela dei componenti della famiglia, con specifica attenzione ai soggetti più deboli si propone lo studio di un modello extragiudiziale (anche in chiave pre-processuale o infra-processuale) di orientamento collaborativo per la gestione in chiave conciliativa delle problematiche inerenti alle relazioni familiari e interpersonali, mediante l'ausilio di una rete di professionisti, sulla scorta dei modelli di gestione collaborativa e conciliativa delle criticità interpersonali a livello familiare già adottati in altri Paesi.

Riflessione generale:

L'oggetto del progetto non è da individuarsi nella revisione di istituti già previsti per le patologie dei rapporti interpersonali e familiari, bensì è rivolto alla costituzione di una metodologia innovativa che si avvalga dell'ausilio di diverse professionalità operanti in *equipe*, estendendo la propria azione a tutte quelle relazioni significative per la persona umana nel quadro dei rapporti interpersonali, nel tentativo di radicare un modello culturale differente, volto, in primo luogo, alla sensibilizzazione e alla responsabilizzazione di ogni soggetto coinvolto, in modo diretto e riflesso, nelle crisi inter-relazionali.

Lo strumento dovrebbe assolvere compiti conciliativi rivolti alle gestioni delle criticità, tanto sul piano della prevenzione, quanto su quello della gestione delle conflittualità in atto.

Ipotesi:

La riflessione vuole essere orientata verso l'ideazione e la possibile istituzione di apposite strutture a composizione mista in cui vengano a confluire le differenti professionalità, garantendo il necessario apporto tecnico per affrontare le singole problematiche, sia sotto il profilo della consulenza preliminare, sia sul piano del supporto operativo.

Attraverso la cooperazione e l'interazione fra i differenti apporti professionali e la predisposizione di una rete a sostegno della persona nelle dinamiche relazionali, lo strumento mira a restituire capacità di autonoma e più adeguata prosecuzione nei processi di vita interpersonale.

In questa prospettiva, lo strumento vuole assolvere ad una funzione precipuamente preventiva delle criticità nei rapporti familiari, a maggior garanzia dell'armonia familiare e del benessere dei suoi membri, considerando come il favorire il raggiungimento di soluzioni concordate alle criticità nei rapporti familiari, attraverso l'instaurazione di dinamiche di comunicazione collaborativa interpersonale, oltre a garantire una maggiore efficacia delle azioni a tutela della persona, con specifica attenzione ai soggetti deboli, avrebbe l'ulteriore pregio di ottenere un correlato effetto deflattivo del carico della giustizia.

2° ambito:

Regole generali in materia di affidamento dei figli nella crisi delle convivenze

Questione preliminare:

Nell'ambito della crisi nella coppia coniugata con figli le parti non possono sottrarre al vaglio giudiziale la materia dell'affidamento della prole nelle procedure di separazione, divorzio e negoziazione assistita, nemmeno a fronte di una comune volontà in tal senso e nonostante i giudizi abbiano ad oggetto lo *status* di coniuge e non quello di genitore.

Laddove, invece, la crisi della convivenza affettiva emerga nell'ambito di una coppia non coniugata con figli, il ricorso alle procedure di affidamento è solamente eventuale in quanto rimesso alla comune volontà delle parti o al ricorso di una di queste.

Riflessione generale:

La questione si presta ad essere affrontata in una duplice prospettiva: sotto l'ottica dell'autonomia privata in ambito familiare, che oggi sembra essere la tendenza dominante, ovvero sotto l'ottica della esigenza di tutela pubblica del superiore interesse del minore.

Ipotesi:

L'ipotesi, in quest'ambito è duplice:

- per un verso, potrebbe essere quella di rendere facoltativa per i coniugi in crisi la materia dell'affidamento della prole, consentendo loro di decidere se sottrarre dai giudizi di separazione e divorzio e dalle procedure di negoziazione assistita le questioni sull'affidamento dei figli; in questa prospettiva, si potrebbe argomentare in ordine alla esigenza di garantire che la loro piena autonomia nella determinazione degli assetti dell'indirizzo della vita familiare e in quella sulla cura della prole (artt. 144 e 147 c.c.) nella fase fisiologica del rapporto coniugale sia riconosciuta anche nella fase patologica della relazione coniugale, le cui procedure, peraltro, incidono sullo *status* di coniuge e non su quello di genitore. A conforto di questa ipotesi, potrebbe deporre proprio la libertà

accordata implicitamente alle coppie non coniugate in crisi di scegliere se ricorrere o meno al giudice per la definizione dell'affidamento della prole;

- per altro verso, indagata la questione sotto l'ottica del rilievo pubblico della famiglia e delle esigenze ordinamentali di tutela del superiore interesse del minore, si potrebbe prospettare il rendere obbligatoria la procedura di affidamento della prole nella crisi delle convivenze non coniugali, argomentando in ordine alle regole che governano la crisi coniugale e che non consentono ai coniugi di sottrarre la materia al vaglio giudiziale.

3° ambito:

Riconoscimento automatico della filiazione

Questione preliminare:

Il figlio nato in costanza di matrimonio è direttamente figlio "legittimo" della coppia, in forza della certezza della maternità e della correlata presunzione di paternità, mentre il figlio nato al di fuori del matrimonio, per vedersi riconosciuto lo *status* di figlio, necessita del riconoscimento da parte almeno di uno dei genitori.

Riflessione generale:

Al fine di una piena e definitiva equiparazione della filiazione nata al di fuori del matrimonio con quella nata in costanza di matrimonio, occorrerebbe considerare l'opportunità di rimuovere quest'ultimo profilo di discriminazione, dandosi così piena attuazione allo stato unico di figlio, così come inteso dalla legge di riforma della filiazione (l. n. 219 del 2012 e d.lgs. n. 154 del 2013).

Ipotesi:

Si propone di studiare l'ipotesi del riconoscimento automatico della filiazione "naturale" in capo alla sola madre, garantendo al contempo, così come ora è per le gestanti coniugate o non coniugate, la facoltà di accesso al c.d. "parto anonimo" di cui all'art. 30 del D.P.R. n. 396 del 2000 sullo Stato civile.

4° ambito:

Diritto del minore a crescere nella propria famiglia

Questione preliminare:

Nel chiaro intento del legislatore del 1983, poi ribadito nel 2001 e da ultimo con la rimeditazione del concetto di abbandono ad opera della legge n. 219 del 2012 e del correlato decreto attuativo n. 154 del 2013, l'affidamento e l'adozione debbono essere inquadrati come istituti residuali ad applicazione alternativa e/o quantomeno progressiva, distinguendosi l'ambito di applicazione del primo da quello del secondo sulla base della temporaneità o definitività dell'abbandono.

Il carattere espressamente residuale degli istituti è stato ben posto in luce già nel dettato originario della legge con la norma di apertura in cui si afferma il diritto del minore a crescere e ad essere educato nella *propria* famiglia.

La norma è lo specchio su cui si riflette l'implicita e quasi scontata considerazione che il superiore interesse del minore ad un sano armonico sviluppo psicofisico si realizza primariamente nel contesto familiare di origine. In tal senso, del resto, depone, in primo luogo, la proiezione costituzionale verso l'unità della famiglia e la tutela dei minori e della maternità (artt. 29 ss. Cost.), che si traduce nel richiamo al dovere ordinamentale di predisporre mezzi e risorse anche economiche come concreti strumenti di attuazione.

Ciò sta a significare che l'ordinamento non ignora come negli sviluppi delle vicende, il trauma al minore non sia esclusivamente da ricondurre all'abbandono, ma sia anche legato allo "sradicamento" dal contesto affettivo originario.

Riflessione generale:

In questa prospettiva, si è ritenuto opportuno indagare il senso del "diritto del minore a crescere *nella propria famiglia*" e sul senso da dare al termine famiglia, alla luce della concezione attuale di essa e della c.d. genitorialità sociale, aprendo una riflessione nuova sul concetto di abbandono, specie alla luce di quanto espresso dalla legge n. 219/2012, richiamando anche la continuità affettiva che, comunque, va letta sotto la medesima prospettiva (legge n. 173/2015).

Si vuol dire che, il richiamo alla propria famiglia non può più intendersi esclusivamente fatto ai genitori biologici, bensì al tessuto familiare originario. E non è un caso che già la normativa in materia chiami in causa i parenti entro il 4° grado.

In questa direzione che si potrebbero migliorare le prassi, nel tentativo di dar maggior rilievo alla condivisione solidale e al coinvolgimento partecipativo dell'intera compagine familiare alla vicenda con una apposita rete di sostengo a che, in armonia con il principio di sussidiarietà, vengano ad affiancarsi l'azione delle Istituzioni dello Stato e l'azione dei privati, nel sostegno completo alla famiglia nel suo insieme al fine di individuare e agevolare il superamento delle difficoltà specifiche, specie se di natura economica, evitandone la disgregazione.

Ipotesi:

Ciò porta a riflettere sull'esigenza di implementare le risorse idonee a garantire il pieno coinvolgimento della *compagine familiare* di origine nel suo intero, nel tentativo di evitarne la disgregazione e lo sradicamento del minore, coinvolgendo, oltre alle Istituzioni e ai Servizi Sociali, il Garante

dell'Infanzia e dell'Adolescenza a cui affidare specifici compiti di coordinamento e di impulso, dotandolo di idonei strumenti e, sul piano privato, l'associativismo e le figure professionali anche con particolare attenzione alle problematiche legate alle fasi prodromiche all'affidamento e all'adozione, nonché al post-adozione.

LILIANA ROSSI CARLEO
Professoressa Emerita di Istituzioni di Diritto Privato, Università di Roma 3

La proiezione delle dinamiche affettive fra realtà sociale e regolamentazione

La famiglia fra diritto e società impone di tener conto non solo del profilo statico, che contraddistingue la giuridicità di una situazione, ma anche dei profili dinamici, che ne caratterizzano l'evoluzione.

Il fenomeno è particolarmente avvertito nella famiglia ed è a questo riguardo che qualche rapido flash, seppure disordinato e in parte casuale, può rappresentare un invito a rimeditare non solo, e più in generale, sulla rilevanza giuridica dei sentimenti, ma, anche , e più in particolare, sulla rilevanza che assume la proiezione delle dinamiche affettive destinate ad evolversi nel tempo.

Un primo spunto di riflessione dovrebbe tener conto del moltiplicarsi dei modelli di famiglia.

Tuttavia un discorso al riguardo fuoriesce dai limiti di un breve intervento in quanto già il termine "modello" dovrebbe costituire un punto di autonoma meditazione, posto che la regolamentazione stessa attenua sempre più il profilo istituzionale della famiglia in ragione della crescente considerazione che viene attribuita all'autonomia dei singoli e, quindi, alla responsabilità che deve accompagnare il cammino della famiglia.

La responsabilità deve connotare le scelte sempre meno cristallizzate in uno schema statico e sempre più attente al cambiamento che ne considera gli eventuali profili evolutivi, sinteticamente descritti dalla liquidità che sembra attualmente contrassegnare anche la famiglia.

Senza soffermarci, quindi, sulla compagine familiare intesa quale "corpo intermedio" (ex art. 29 o ex art. 2 Cost.), cioè quale struttura che in concreto serve ad indicare l'interlocutore che il diritto sceglie e riconosce, intendiamo limitarci a porre l'accento sui cambiamenti indotti dal passaggio determinato dal superamento della famiglia patriarcale e dal quale discendono una pluralità di conseguenze.

Di certo le forme più democratiche di convivenza, basate sulla uguaglianza dei ruoli non solo hanno inciso sul rapporto c.d. orizzontale, ma hanno inciso anche sul rapporto c.d. verticale, cioè quello genitori figli (art. 30 Cost.), che caratterizza non un modello di famiglia, ma la famiglia dei figli, famiglia che di certo assume rilevo centrale nella realtà sociale, ma che viene identificata non tanto con riferimento alla struttura, quanto, piuttosto, con riferimento alla funzione.

Il rapporto genitori figli, al quale fa riferimento la norma costituzionale, anche si conforma in ragione della verticalità, che lo distingue dal rapporto fra partner, diviene nella effettività anche esso sempre più orizzontale.

Il declino dell'autorità parentale, che si esprime chiaramente attraverso il passaggio dalla potestà alla responsabilità, va realizzando il superamento del modello rigidamente verticale che, quasi a modo di imbuto, ricorreva all'autorità per la immissione di valori e regole , imposte dall'esterno , in via gerarchica.

La transizione verso l'età adulta viene attualmente condotta attraverso un processo teso ad accompagnare i minori , soggetti e non oggetto di diritto, ad acquisire una piena consapevolezza.

Questo cambiamento contribuisce ad esaltare l'ingresso di una cultura che potremmo definire dialogica e che rappresenta una costante dell'intero diritto di famiglia.

L'essere orizzontale della famiglia, conseguenza non certo "naturale", ma dovuta al processo di democratizzazione che ha segnato anche il diritto di famiglia, comporta, fra le molteplici conseguenze, una declinazione assai più complessa di figure, che si rinviene non solo nella frantumazione delle strutture familiari, ma anche nel loro scomporsi e ricomporsi, che porta al moltiplicarsi delle figure di riferimento.

Per quanto riguarda il minore il costituirsi e il ricostituirsi dei nuclei "di appartenenza" chiede risposte adeguate in particolare per quanto riguarda la rilevanza da riconoscere alla "significatività" degli affetti che rifiutano di essere confinati nel limbo del fatto.

Ancora una volta il tema apre sconfinati scenari sui quali non possiamo soffermarci. Possiamo però ricordare che è ormai un dato acquisito quello che ci impone di ritenere che «l'amore» entra nel diritto ed il diritto ne tiene sempre più conto anche se, malgrado i diversi segnali in senso positivo, ancora molti sono i problemi del reale che restano privi di risposta.

A titolo di esempio possiamo richiamare il problema della famiglia ricostituita, che soffre la mancanza di un riconoscimento giuridico del c.d. terzo genitore, riconoscimento che di certo non trova una risposta consona nel ricorso all'adozione in casi particolari.

Sempre in via esemplificativa, possiamo menzionare il crescente fenomeno del c.d. semi-abbandono, che andrebbe riconsiderato da questa angolazione: occorre, difatti, ripensare ad una tutela del minore destinato a fare "un pezzo di strada" più lungo con gli affidatari, deputati ad accompagnarlo in un percorso che perde il connotato della temporaneità.

Questi rapidi cenni ci rendono edotti del fatto che la proiezione delle dinamiche affettive tra realtà sociale e regolamentazione rende più ardua la ricerca del difficile equilibrio fra *mos* e *jus* , che necessariamente devono intersecarsi.

Come sempre il *mos* non può imporsi sullo *jus*, ma, nel contempo, l'*jus* non può di certo irreggimentare in maniera rigida il *mos.*

Si assiste, pertanto, alla massima valorizzazione dei principi che possono trovare diretta applicazione anche al di là di una regola specifica.

Operativamente giova ricordare che riemergono al riguardo i dubbi sulle modalità della regolamentazione, che pure autorevoli voci avevano già espresso prima della riforma del diritto di famiglia nel lontano 1975.

Posto, tuttavia, che il principio può trovare attuazione anche attraverso regole diverse l'accento va collocato sulla verifica che, in particolare per quanto riguarda i diritti del minore, l'interprete è tenuto a fare con riferimento alla funzionalità della regola alla migliore attuazione del principio.

Un esempio emblematico in tal senso si rinviene nella necessità di conseguire, attraverso la regola, l'interesse del minore, imponendo di trarre dai principi la regola del caso concreto.

Poiché l'interesse del minore non è un dato assoluto, ma un dato relativo che si riempie di volta in volta di contenuti concreti che non possono essere prefigurati, si conferma la necessità di una valutazione unitaria che tenga conto dell'autonomia dei soggetti cui è affidata la responsabilità. Autonomia che non significa assenza di controlli, ma rispetto delle determinazioni correttamente assunte da coloro cui in principio è affidata la cura degli interessi che ne sono oggetto.

I mille frammenti nei quali si può dissolvere l'apparente principio unitario costituito dall'interesse del minore ci danno conferma che, nella logica ricostruttiva, il fondamento unitario non è dato da un principio che si sovrappone ad un altro secondo una rigida logica gerarchica. Occorre, quindi, riflettere sulla opportunità di una lettura sistematica che tenga conto che sovente sono gli stessi indici normativi ad ammettere se non a postulare una compresenza di valori diversi.

In quest'ottica si pone, ad esempio, il diritto del minore alla propria famiglia: il legislatore, nel momento impositivo della regolamentazione, conferma la considerazione della famiglia d'origine quale luogo privilegiato per la crescita, ma, nel contempo, detta una regolamentazione specifica sul presupposto della non intangibilità del legame di sangue in quanto la genitorialità dipende dalla funzione e non dalla origine.

Il legislatore mostra di non voler più operare riconduzioni ad unità che non tengano conto della complessità che caratterizza la realtà.

Un punto di meditazione significativo si ha, fra i molti, proprio guardando alla filiazione come istituto nel quale confluiscono fattori biologici, sociali, individuali, di certezza giuridica che costituiscono un

luogo di confronto tra il formale e il materiale, e, quindi, tra impostazioni formalistiche e realistiche in continua tensione.

Esplode il cd pluralismo delle verità che, accanto a punti di approdo, pone anche tanti interrogativi irrisolti.

Fra i molti, ad esempio, quello che riguarda la possibilità di estendere i ruoli genitoriali a più persone contemporaneamente. La molteplicità, che si coniuga alla elasticità, rende palese la difficoltà, ma altresì la necessità, di ricercare una composizione tra gli affetti che , anche in ragione del senso di appartenenza, ne esprimono la significatività.

Una riflessione in tal senso non può prescindere dalla circostanza che non solo dalla realtà sociale, ma anche dalla regolamentazione, emergono fattori i quali testimoniano l'irreversibile declino del modello unico, rigido ed esclusivo.

Ribadendo l'intenzione di limitarci a talune spunti volti a cogliere i cambiamenti sui quali porre attenzione, appare sufficiente limitarci a richiamare quella che pure potrebbe apparire una piccola breccia ma che, tuttavia, apre un grande varco: il diritto all'identità, che consente all'adottato di conoscere le proprie origini .

Questo diritto esprime la necessità di predisporre strumenti giuridici atti a tener conto della complessità: la "nascita" adottiva, che rappresenta una delle modalità di costituzione dello status di figlio, non può cancellare il passato in ragione di una *imitatio naturae* che si rifà , appunto, ad un archetipo.

La "nascita" adottiva, pur volendo tener conto della cd, filiazione sociale, segnava, in tal senso, la prevalenza di una "verità" rispetto ad un'altra . Difatti la *imitatio naturae* esprime chiaramente l'intento di omologare la filiazione adottiva alla filiazione biologica, ritenendo che la filiazione (o meglio solo la filiazione legittima, come si evince dalla rigidità dei requisiti richiesti per gli adottanti) rappresenti il modello di riferimento, e sovrapponendo , in tal modo, le modalità di costituzione dello status alla unicità dello status di figlio .

La unicità dello status di figlio ci induce ancora a riflettere sulla circostanza che la diversa intensità degli effetti non deve essere di ostacolo al prevalente interesse del minore ad un rapporto di "filiazione" affettiva e in tal senso va considerata, come ci ammoniva un illustre Maestro del secolo scorso (Grassetti) la opportunità «*di concedere allo spirito di umana solidarietà una gamma di possibili soluzioni, con effetti più intensi e meno intensi*».

Il riferimento persistente e diffuso a termini, per certi versi inflazionati, quali molteplicità, liquidità, elasticità, compatibilità risulterebbe solo pretenzioso ove non si traesse dagli spunti indicati una benché minima proposta operativa.

Il passaggio dalla competizione alla composizione impone di valorizzare l'autonomia che non è espressione di scelte individuali, ma che presuppone una cultura dialogica affinché l'autonomia possa essere espressione della volontà espressa dal gruppo quale migliore interprete degli interessi di cui è portatore.

Nell'attesa di modifiche al diritto sostanziale può soccorrere, quindi, il profilo procedimentale, senza però opporre ad una autonomia, che nel diritto di famiglia non può essere intesa come potere dispositivo, un intervento giudiziale inteso come potere volto ad attuare una scelta potenzialmente ottimale.

Acquista, da questa angolazione, rilievo preminente l'esigenza di miglioramento del sistema giustizia, teso a valorizzare gli strumenti, peraltro già presenti nel sistema , di soluzione conciliativa delle problematiche inerenti alle relazioni familiari e interpersonali.

Da una ulteriore angolazione queste rapide considerazioni, che guardano alla necessità di coinvolgere i diversi soggetti che possono e devono dare risposte adeguate alla piena funzionalità della famiglia degli affetti nell'interesse del minore, consentono, sempre sul piano operativo, di riflettere anche sulla esigenza di dotare i servizi sociali di risorse idonee a garantire il pieno coinvolgimento di coloro che con il minore hanno rapporti significativi in una nuova prospettiva volta a superare e ad evitare la conflittualità.

Occorre, quindi, in primo luogo, sostenere ed aiutare la famiglia di origine, nel tentativo di evitarne la disgregazione e di evitare, soprattutto, lo sradicamento del minore, consentendogli, in tal modo, una vera ed effettiva continuità degli affetti.

Occorre, comunque, garantire una vita familiare basata sulla significatività degli affetti, che non si possono e non si devono recidere, tenendo, conto delle specificità del caso concreto.

Ciò dovrebbe comportare, sul piano istituzionale, il coinvolgimento del Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza, ma, in una ottica di sussidiarietà, dovrebbe comportare altresì la incentivazione di un associazionismo che, con particolare riferimento alle problematiche legate alle varie fasi sintomatiche di una situazione di disagio – non solo , quindi, a quelle, eventualmente, prodromiche all'affidamento , ma anche a quelle successive, fino alla stessa post-adozione – sia in grado di portare sostegno, volgendo attenzione ai profili evolutivi delle dinamiche affettive e delle responsabilità che ne rappresentano la linfa vitale.

MICHELE SESTA
Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Privato
Dipartimento di Scienze Giuridiche Università degli Studi di Bologna

*Autonomia privata e controllo giudiziale nella crisi della famiglia**

1. Il legame di coppia tra matrimonio, unione civile e convivenze

Nel settembre 2017 si è tenuta a Roma la Terza Conferenza Nazionale sulla Famiglia, il cui titolo "Più forte la famiglia, più forte il Paese" esprime una verità antica, che tuttavia vale la pena di ribadire in questi tempi di così veloci trasformazioni, e, cioè, che la famiglia rappresenta la cellula fondamentale della società e che pertanto il suo stato di salute si riverbera direttamente su quello della generalità dei consociati. Insomma, la famiglia è chiamata ad assolvere una precisa funzione, tanto che la Costituzione ne tutela i diritti quale società naturale, ed è fin troppo ovvio, ma insufficiente, ricordare il nesso che la norma stabilisce tra famiglia e matrimonio.

Nei nostri anni, peraltro, piuttosto che sui diritti della famiglia e del matrimonio-rapporto che ne costituisce il fondamento, la prospettiva appare fortemente incentrata sulla tutela dei diritti degli individui che la compongono[1]. D'altronde, non si può trascurare che l'art. 2 Cost. riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, prima fra tutte la famiglia. Di qui un difficile bilanciamento tra persona e comunità familiare, per rievocare le parole dell'illustre Maestro cui è dedicato questo scritto. La tensione verso la tutela dei diritti individuali del familiare, che certo era lontana dal pensiero del Costituente, si era già delineata nettamente, prima, a seguito dell'introduzione del divorzio nel 1970, e, poi, della riforma del 1975, che, pur volendo attuare la dimensione comunitaria della famiglia, ha finito invece per favorire una visione individualista delle relazioni familiari, valorizzando i diritti e, in ultima analisi, la 'libertà' dei singoli[2].

Credo che tutti si possa condividere il motto della richiamata Conferenza Nazionale ed anche l'affermazione del Presidente del Consiglio che, in quella sede, ha definito la famiglia "pilastro della

*Il saggio riproduce, con l'aggiunta delle note, la relazione tenuta alla Terza Conferenza Nazionale sulla Famiglia (Roma, 28-29 settembre 2017) ed è destinato al *Liber amicorum* offerto a Pietro Rescigno.

[1] Sesta, La famiglia tra funzione sociale e tutele individuali, in Riv. trim. dir. proc. civ., 2017, 567 ss. e in Principi, regole, interpretazione. Contratti e obbligazioni, famiglie e successioni, Scritti in onore di Giovanni Furgiuele, a cura di Conte e Landini, Mantova, 2017, 235 ss.

[2] Sesta, Privato e pubblico nei progetti di legge in materia familiare, in Studi in onore di Pietro Rescigno, Milano, II, 1998, 811; Zatti, Tradizione e innovazione nel diritto di famiglia, in Ferrando - Fortino - Ruscello (a cura di), Trattato di diritto di famiglia, diretto da Zatti, I, 1, Famiglia e matrimonio, II ed., Milano, 2011, 22; Scalisi, Le stagioni della famiglia nel diritto dall'unità ad oggi, in Riv. dir. civ., 2013, 1043 e 1287; Id., "Famiglia" e "famiglie" in Europa, in Riv. dir. civ., 2013, 7. Sulla dialettica tra le molteplici prospettive Furgiuele, Libertà e famiglia, Milano, 1979, in part. 109 ss.

Repubblica"; il problema, però, sta nello stabilire a quale famiglia ci si riferisca, considerato che è ben noto come molteplici fattori sociali, etici e giuridici, abbiano dato vita a un vero e proprio "arcipelago" familiare[3].

Sul piano ordinamentale, oltre che a fattori sovranazionali, primi fra tutti la giurisprudenza CEDU e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ciò si deve soprattutto alle leggi 20 maggio 2016, n. 76, recante la "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e la disciplina delle convivenze"[4] e 10 dicembre 2012, n. 219, che, con il successivo D.Lgs. 28 dicembre 2013, n. 154, ha riformato la filiazione abolendo la tradizionale distinzione tra figli legittimi e naturali e introducendo lo stato unico di figlio (art. 315 c.c.)[5]. Il dato che accomuna le disposizioni è che esse, nel loro insieme, hanno fatto sì che l'ordinamento tratti come "familiari" legami di coppia e di discendenza che prescindono dal matrimonio, il quale, a tenore dell'art. 29 Cost., parrebbe invece rappresentare l'indefettibile elemento fondante la famiglia[6].

In breve, a dispetto della univoca definizione dettata dall'art. 29 Cost. - ma a ben vedere in considerazione di altri principi di valenza costituzionale, ricavabili dagli artt. 2, 3 e 30 Cost., oltre che da fonti di rango sovranazionale (art. 8, 12 CEDU; art. 7, 9, 24 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; Convenzione sui diritti del fanciullo)[7] – il quadro giuridico in cui si collocano le relazioni familiari si presenta attualmente assai variegato. Occorre infatti considerare, in primo luogo, che la relazione di coppia – che di norma è alla base della famiglia – può oggi assumere *legalmente* molteplici vesti: quella del matrimonio, riservato a persone eterosessuali e regolato nel libro primo del codice civile (artt. 79-230 *bis*); dell'unione civile, riservata a persone dello stesso sesso, regolata dall'art. 1, commi 1-34, della legge n. 76/2016; della stabile convivenza tra persone eterosessuali o dello stesso sesso, regolata anch'essa dall'art. 1, commi 36-65, della medesima L. n. 76/2016, così come – in via meramente fattuale, ma pur sempre,

[3] Busnelli, La famiglia e l'arcipelago familiare, in Riv. dir. civ., 2002, I, 509 ss.

[4] Sesta, Commento all'art. 1 comma 1, Legge 20 maggio 2016, n. 76, in Codice dell'unione civile e delle convivenze, a cura di Sesta, Milano, 2017, 169 ss.; Id., La disciplina dell'unione civile tra tutela dei diritti della persona e creazione di un nuovo modello familiare, in Fam. e dir., 2016, 881.

[5] Sesta, voce Filiazione (dir. civ.), in Enc. dir., Annali, VIII, Milano, 2015, 454; Al Mureden, Sesta, sub art. 315 bis c.c., in Codice dell'unione civile e delle convivenze, a cura di Sesta, cit., 1645 ss.; Morace-Pinelli, I provvedimenti riguardo ai figli. L'affidamento condiviso, in C.M. Bianca (a cura di), La Riforma della filiazione, Padova, 2015, 687 ss., in part. 718 ss.; Sirena, Il diritto del figlio minore di crescere in famiglia, ivi, 119 ss.; Cianci, La nozione di responsabilità genitoriale, ivi, 579 ss.; De Cristofaro, Dalla potestà alla responsabilità genitoriale: profili problematici di una innovazione discutibile, in Nuove leggi civ. comm., 2014, 782 ss.

[6] Sesta, La disciplina dell'unione civile tra tutela dei diritti della persona e creazione di un nuovo modello familiare, cit., 881.

[7] Bergamini, Commento agli artt. 7-9-21-24-33 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in Codice dell'unione civile e delle convivenze, a cura di Sesta, cit., 151; Marchegiani, Commento agli artt. 1-54 Convenzione sui diritti del fanciullo, in Codice della famiglia, a cura di Sesta, III ed., Milano, 2015, 141 ss.

secondo i più, con effetti giuridici – delle libere convivenze intrattenute al di fuori dei presupposti enunciati dal comma 36 del richiamato art. 1, L. n. 76/2016[8].

Dunque, la relazione familiare di coppia può rivestire differente struttura giuridica, il che rappresenta una profonda innovazione, considerato che, prima dell'entrata in vigore della novella, l'unico legame "familiare" di coppia che la legge disciplinava era quello matrimoniale, salvo riconoscere qualche settoriale rilevanza alla convivenza di fatto: così il matrimonio ha perduto il carattere identitario della famiglia e il monopolio della regolamentazione della vita familiare, che l'ordinamento per secoli gli aveva riservato[9].

Se, per quanto attiene al legame di coppia, si è passati dall'unico modello fondato sul matrimonio ad una pluralità di modelli ben differenziati tra loro, per quanto riguarda i figli è accaduto esattamente il contrario. Infatti, come si è ricordato, la L. n. 219/2012 ha introdotto lo "stato unico" di figlio, cosicché la condizione giuridica dei figli rispetto a chi li ha generati e a tutti coloro che discendono dal comune stipite, cioè i parenti (art. 74 c.c.), non risente – come per il passato – della sussistenza del vincolo matrimoniale tra i genitori.

In questa articolata regolamentazione che rinviene dalle recenti leggi, il matrimonio non si configura pertanto quale necessario presupposto per dar vita a relazioni legalmente familiari, che possono sorgere indipendentemente dalla sussistenza di quel vincolo. D'altra parte, deve considerarsi che le nuove regole riflettono i mutamenti che si sono prodotti nella società, non solo italiana, nell'ambito dei rapporti di coppia, di quelli tra genitori e figli, e, più in generale, di relazioni di famiglia. Per restare all'Italia, basti pensare che il numero delle coppie non coniugate si è notevolmente incrementato e che la percentuale delle nascite fuori del matrimonio, che era pari al 2.59% nel 1975, si è elevata al 28.7% nel 2015[10]; il che testimonia, da un lato, la progressiva perdita di esclusività e di prestigio della famiglia fondata sul matrimonio e, dall'altro, l'accettazione sociale di modelli familiari che da esso prescindono[11].

Le predette disposizioni, nel loro complesso, mostrano che il diritto di famiglia – in particolare quello "vivente" nell'applicazione fattane dalla giurisprudenza – si è conformato ad una visione essenzialmente privata ed individualistica delle relazioni familiari, specialmente di quella di coppia; di quella formata da conviventi "di fatto" in primo luogo, ma anche di quella coniugale, non solo perché il legislatore del 2016 ha attribuito ai singoli la libertà di scegliere la formula legale più congeniale alle proprie scelte

[8] Balestra, Commento all'art. 1 comma 36-37(parte I), Legge 20 maggio 2016, n. 76, in Codice dell'unione civile e delle convivenze, a cura di Sesta, cit., 1221 ss.

[9] Sesta, Unioni civili e convivenze: dall'unicità alla pluralità di legami di coppia, in Giur. it., 2016, 1792 ss.

[10] Cfr. il report pubblicato dall'Istat il 10 giugno 2016, Natalità e fecondità della popolazione residente, https://www.istat.it/it/files/2016/11/Statistica-report-Nati.pdf.

[11] Cfr. Sesta, Famiglia e figli a quarant'anni dalla riforma, in Fam. e dir., 2015, 1011; si veda anche, al riguardo, Facchini, Le giovani coppie tra continuità e mutamenti, in Quaderni di Sociologia, 2013, 171.

esistenziali e, quindi, di calibrare le proprie responsabilità; ma anche con riguardo all'attuazione della volontà di recedere dall'impegno di vivere assieme.

Quanto alla convivenza, non ci sono limiti ad attuare un recesso *ad nutum*, salvi gli effetti eventuali di cui all'art. 1, comma 65, L. n. 76/2016; quanto alla coppia coniugata, deve invero porsi mente al fatto che, nonostante i ripetuti richiami alle "preminenti" esigenze della famiglia (v. ad es. artt. 143, 144, 145, comma 2, c.c.), l'ordinamento, nella disciplina della sequenza separazione-divorzio, consente a ciascuno dei coniugi, unilateralmente ed anche contro la volontà dell'altro, di porre fine al consorzio matrimoniale, senza che a tal proposito rilevino le responsabilità personali[12]. Anzi, negli ultimi anni, la prima preoccupazione del legislatore sembra essere stata proprio quella di favorire la celerità dello scioglimento del vincolo, come risulta dalle disposizioni che hanno introdotto la negoziazione assistita e il divorzio breve[13].

In sintesi, tutti gli odierni modelli di famiglia sono caratterizzati da un crescente riconoscimento dell'autonomia e dei diritti individuali; in una parola, si è vieppiù imposta l'idea della privatizzazione delle relazioni familiari, resa possibile dall'affievolirsi, grazie al *welfare* pubblico, dei compiti tradizionali di cura della persona, in passato esclusivamente affidati alla famiglia[14], che ne esigevano l'incondizionata stabilità. Come è stato osservato, la famiglia non è più un'istituzione, nella misura in cui riposa sempre più su un legame di tipo puramente individuale e contrattuale[15].

Del resto, come scrisse con singolare preveggenza, sessanta anni or sono, il trentenne Pietro Rescigno: "La famiglia ha perduto la sua funzione tradizionale sul piano dei rapporti economici e sul piano delle relazioni sociali. Può sembrare paradossale, ma, perduti questi valori economici e sociali, la famiglia si è svuotata anche del suo contenuto e del suo alimento spirituale, cioè dell'amore. Del resto un pensatore

[12] È significativo che in proposito la Cassazione, utilizzando l'enfatica espressione di "diritto costituzionalmente fondato di ottenere la separazione personale", sottolinei da tempo l'assenza di argini alla volontà di uno dei coniugi di porre termine alla convivenza matrimoniale e dare avvio al percorso che può condurre alla definitiva rottura del vincolo (Cass. 9 ottobre 2007, n. 21099, in Foro it., 2008, I, 128).

[13] Sul divorzio breve Rimini, La crisi della famiglia, II, Il nuovo divorzio, in Trattato di diritto civile e commerciale, già diretto da Cicu, Messineo, Mengoni, continuato da Schlesinger, Milano, 2015, 12; sulla possibilità di conseguire lo scioglimento del matrimonio in via stragiudiziale Danovi, La crisi della famiglia, IV, Il processo di separazione e divorzio, in Trattato di diritto civile e commerciale, già diretto da Cicu, Messineo, Mengoni, continuato da Schlesinger, Milano, 2015, 867; Sesta, Negoziazione assistita e obblighi di mantenimento nella crisi della coppia, in *Fam. e dir.*, 2015, 296; Bugetti, La risoluzione extragiudiziale del conflitto coniugale, Milano, 2015, 54.

[14] Sesta, La famiglia tra funzione sociale e tutele individuali, cit., 221.

[15] De Benoist, I demoni del bene. Dal nuovo ordine morale all'ideologia del genere, Napoli, 2015, 162. Ma vedi invece Rescigno, Diritto di famiglia a un ventennio dalla riforma, in Riv. dir. civ., 1998, I, 109 e in Matrimonio e famiglia. Cinquant'anni del diritto italiano, Torino, 2000, 11, il quale osserva come "con un linguaggio che mutua la parola "istituzione" non dalla terminologia tradizionale, dove sulla parola pesano ipoteche ideologiche che la rendono ambigua e pericolosa, ma dalle pagine di Ludwig Raiser che vede come istituzioni i momenti fondamentali della vita, quali il possesso, la promessa, il contratto, si vuol ribadire che, labili e precari anche quando si rivelano largamente diffusi e socialmente accettati, comunità ed unioni extramatrimoniali sono istituti, mentre il matrimonio, pur contestato e ridimensionato e percorso da inquietudini, rimane l'istituzione".

non sospetto aveva già sottolineato che non si sta assieme per stare assieme, ma per "fare assieme qualcosa". Abbiamo visto perciò dissolversi l'unità della famiglia sotto ogni profilo, i membri della famiglia "amarsi male", giudicarsi con un'asprezza aggressiva e crudele (il linguaggio della letteratura contemporanea ha usato per la prima volta, a proposito della famiglia, termini come "ispezione" o "inquisizione" o "processo"), una pretesa di giudicare che nasce dall'incapacità di conoscersi (ne ha dato un quadro incredibile ed agghiacciante Jonesco, quando ci ha raccontato la storia paradossale di quei due coniugi che, dopo dieci o più minuti di conversazione banale, scoprono, da certe abitudini comuni, di essere marito e moglie)"[16].

Non per nulla si ritiene probabile che la coppia monogama sia stata introdotta nella fase in cui è comparsa l'agricoltura, allorché il maschio ha assimilato l'importanza della compagna, diventata madre, per la discendenza di figli che ha cominciato a considerare di aver generato[17]; l'agricoltura esige che la famiglia sia stanziale e, quindi, stabile, come è stato assicurato dal matrimonio. Oggi l'agricoltura ha perso d'importanza e comunque è da tempo industrializzata: in ogni campo il valore supremo è quello della mobilità, della disponibilità al lavoro ed al consumo[18] e per i vincoli rigidi – come il matrimonio tradizionale – lo spazio è assai ristretto, riservato a volontaria e libera scelta, ovviamente meramente fattuale o, se si vuole, morale[19].

2. Segue: lo stato unico di figlio

Anche la rinnovata disciplina giuridica del rapporto genitori-figli (L. n. 219/2012 e D.Lgs. n. 154/2013), nella fase fisiologica ed in quella della crisi, si inquadra nell'ambito della tendenza al riconoscimento dei diritti individuali – in questo caso, del figlio – piuttosto che di quelli dell'istituzione o della comunità familiare in sé. Già oltre dieci anni or sono, la legge n. 54/2006 ("Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli") aveva affermato il diritto dei figli alla

[16] Rescigno, Le società intermedie, ne Il Mulino, 1958, 3 ss., ora in Persona e comunità. Saggi di diritto privato, Bologna, 1966, 54.

[17] Naouri, Adulteri, Torino, 2007, 25.

[18] Bauman, Homo consumens. Lo sciame inquieto dei consumatori e la miseria degli esclusi, Trento, 2007, il quale rileva come "quel che in passato ha tenuto uniti i membri di un nucleo familiare attorno a un focolare e ha reso lo strumento di integrazione e affermazione della famiglia è stato in larga parte l'aspetto produttivo del consumo: la famiglia che si siede a tavola per cena è l'ultima fase (quella distributiva) di un lungo processo produttivo che è cominciato in cucina o anche prima, nell'apprezzamento familiare e nella bottega. Ciò che univa il gruppo familiare era la collaborazione in un unico processo produttivo, non il godimento comune dei suoi frutti. Possiamo immaginare che l'imprevista conseguenza dell'invenzione del fast food, del cibo da asporto e delle cosiddette Tv dinners (o forse, meglio, la loro funzione latente e la vera causa della loro crescente popolarità) è quella di rendere obsoleti i pasti familiari attorno a una tavola, ponendo fine al momento del consumo condiviso, ma anche quella di indicare simbolicamente l'irrilevanza dei legami umani nella società dei consumatori della modernità liquida".

[19] Si v. a riguardo il modello americano del covenant marriage: Witte jr. e Nichols, Covenant marriage in comparative perspective, Michigan-Cambridge, 2005; Ellman, Divorce in the United States, in Cross Currents. Family law and Policy in the US and England, edited by Katz, Eekelaar and Maclean, Oxford, 2000, 361; Pearson, A forum for every fuss: the growth of court services and adr treatments for family law cases in the United States, ivi, 528.

bigenitorialità a seguito del venir meno del rapporto di coppia tra i genitori, diritto trattato in maniera uniforme indipendentemente dalla sussistenza del vincolo matrimoniale tra gli stessi. Il percorso iniziato dal legislatore del 2006 è stato poi completato dalle richiamate disposizioni in materia di filiazione, che hanno eliminato la tradizionale distinzione tra figli legittimi e figli naturali, dando vita a un unico stato giuridico di filiazione (art. 315 c.c.), ed hanno proclamato i diritti dei figli (art. 315 *bis* c.c.), configurando le prerogative genitoriali non più, come da tradizione, in termini di potestà, ma di responsabilità funzionale al soddisfacimento dei diritti dei figli[20].

Si è già detto della portata di tale innovazione legislativa, che ha profondamente modificato il modello legale della famiglia, non più necessariamente riferito a quella fondata sul matrimonio. In breve, può dirsi che la più significativa novità introdotta dalla riforma della filiazione sia da individuarsi nella radicale modificazione del complessivo rapporto tra genitori e figlio non matrimoniale. In precedenza, esso era trattato alla stregua di una relazione intercorrente esclusivamente tra genitore e figlio, cui la legge attribuiva più o meno estesi diritti, personali, patrimoniali e successori. Il figlio restava, però, al di fuori della famiglia del suo genitore, in quanto il vincolo di parentela, specie in linea collaterale, non era contemplato, al punto che fratelli biologicamente tali non lo erano giuridicamente: oggi, invece, il figlio – per la prima volta – è entrato a tutti gli effetti "in famiglia", sia in quella ristretta, in quanto fratello dei figli dei propri genitori, sia in quella estesa, quale parente di tutti i soggetti discendenti dallo stesso stipite. La relazione si instaura, dunque, non solo con il genitore che ha riconosciuto il figlio, ma con l'intera rete parentale. È altresì significativo ribadire che, qualora il riconoscimento sia effettuato da entrambi i genitori, benché il loro rapporto di coppia – in mancanza di convivenza – resti tendenzialmente confinato in una dimensione agiuridica, tuttavia la loro comune genitorialità è oggetto di una specifica disciplina legale (artt. 315 *bis*, 316, 316 *bis*, 317, 320, 324 e 337 *bis* ss. c.c.; art. 709 *ter* c.p.c.)[21].

In conclusione, quello che si vuole qui sottolineare è che dal complesso delle disposizioni attualmente vigenti in tema di filiazione risulta fortemente valorizzata una prospettiva volta a realizzare l'integrale tutela dei diritti dei figli, che ha portato il legislatore addirittura a rimodulare gli equilibri sin qui in essere fra i variegati e articolati enunciati degli artt. 29 e 30 Cost.

In questo quadro si colloca la disposizione di cui all'art. 315 *bis* c.c. che enuncia i diritti del figlio nei confronti dei suoi genitori; ed altresì il principio, solennemente affermato dagli artt. 337 *bis* e 337 *ter* c.c., secondo il quale, anche in caso di separazione, divorzio, invalidità del matrimonio, il figlio minore ha diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascun genitore, di ricevere cura, istruzione ed

[20] Sesta, in Sesta - Arceri, La crisi della famiglia, III, La responsabilità genitoriale e l'affidamento dei figli, in Trattato di diritto civile e commerciale, già diretto da Cicu, Messineo, Mengoni, continuato da Schlesinger, Milano, 2016, 33.

[21] Sesta, in Sesta - Arceri, La crisi della famiglia, III, La responsabilità genitoriale e l'affidamento dei figli, cit., 33.

educazione da entrambi e di conservare rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale. L'accento, come è evidente, è sul diritto soggettivo del figlio alla bigenitorialità, da collocarsi nell'ambito dei diritti della personalità; per contro, per ciascuno dei genitori la presenza nella vita dei figli dopo la rottura della coppia genitoriale non rappresenta una mera facoltà, ma un diritto–dovere per il quale è prevista una specifica tutela, visto che dall'inadempimento possono derivare sanzioni a carico del genitore (art. 709 *ter* c.p.c.).

La situazione che complessivamente emerge dai richiamati interventi legislativi può così essere riassunta: la stabilità della coppia è nelle mani dei coniugi o *partner*, il diritto non pone regole per garantirla contro la volontà degli interessati. Tale incondizionato diritto degli adulti, loro riconosciuto anche se genitori, non può però compromettere quello dei figli minori alla cura, all'assistenza morale ed alla educazione: in altre parole, "*marriage isn't really the important issue*, *children are*"[22].

Dunque, già da molti anni siamo consapevoli del fatto che l'ordinamento dà ampio riconoscimento all'autonomia e alla libertà degli adulti nell'ambito delle decisioni relative alle loro relazioni affettive, matrimoniali e non; da ultimo la tendenza è stata confermata dalla legge in materia di unione civile e di convivenze e dalla giurisprudenza di legittimità in tema di assegno divorzile. Sappiamo però anche che, al contempo, l'ordinamento limita vieppiù la libertà dei genitori nelle decisioni relative all'esercizio della responsabilità genitoriale, a tutela dell'interesse dei figli. Emergenza di tale ultimo orientamento è dato riscontrare sin dalla L. n. 54/2006, che introdusse l'affidamento condiviso, il cui contenuto è poi confluito nel codice civile agli artt. 337 *bis* e ss. grazie alla riforma della filiazione.

3. Le differenti regole processuali della crisi genitoriale

Proprio partendo dalle menzionate disposizioni, è d'uopo a questo punto rimarcare che le regole in materia di responsabilità genitoriale sono uniche, indipendentemente dalla relazione giuridica o anche solo di fatto intercorrente tra i genitori, sia nella fase fisiologica, sempre governata dagli artt. 316 ss. c.c., sia in quella della crisi della coppia genitoriale, di cui ora ci occuperemo, disciplinata unitariamente dagli artt. 337 *bis* ss. c.c.[23].

Al manifestarsi della crisi tra i genitori, a questa unicità di regole sostantive corrisponde invece una persistente rilevante diversità nell'ambito processuale, che può spiegarsi, ma non giustificarsi, per il fatto che la crisi di genitori coniugati, e, quindi, la conseguente regolamentazione dell'esercizio della loro responsabilità *ex* artt. 337 *bis* ss. c.c., deve passare necessariamente attraverso la loro separazione legale

[22] Krause, Marriage for the New Millenium: Heterosexual, Same sex or Not at all?, in Family Law Quarterly, 34, 2000, 271; cfr. altresì Douglas, Marriage, Cohabitation and Paren- thood - from Contract to Status?, in Cross Currents: family law and policy in the Us and England, Oxford, 2000, 230.

[23] Arceri, in Sesta - Arceri, La crisi della famiglia, III, La responsabilità genitoriale e l'affidamento dei figli, cit., 159.

ed eventualmente il loro divorzio e richiede, quindi, l'intervento giudiziale ovvero la negoziazione assistita, nel cui ambito, in presenza di figli minori, il giudice è chiamato a dettare le disposizioni per l'esercizio della responsabilità genitoriale a seguito della crisi, e, quindi, relative all'affidamento e al mantenimento, oppure, previo controllo anche di merito, a recepire quelle concordate tra i genitori. In altri termini, il fatto che il vincolo matrimoniale, anche per il suo solo allentamento, richieda l'intervento del giudice o la negoziazione assistita, essendo in linea di principio irrilevante la mera separazione di fatto, attrae necessariamente in quelle sedi le decisioni riguardanti i figli minori, che quindi non possono essere efficacemente adottate mediante un mero accordo privato, neppure in sede di negoziazione essendo ivi previsto il controllo del pubblico ministero.

Per contro, la sostanziale irrilevanza del vincolo discendente dalla convivenza di fatto dei genitori, ancorché oggi attenuatasi a seguito della L. n. 76/2016, consente tuttora ai conviventi di cessare in qualsiasi momento la loro vita comune senza alcun intervento esterno, con la conseguenza di sottrarre al vaglio giudiziale gli accordi raggiunti, in forma espressa o anche *per facta concludentia*, all'atto della cessazione della convivenza, circa l'esercizio della responsabilità verso i loro figli comuni e destinati quindi ad essere attuati in via di mero fatto: di qui, l'intervento, per così dire "a richiesta", del giudice con riguardo al destino dei figli minori della coppia, che si rende indispensabile solo in caso di conflitto. Di qui, anche l'esclusione, che in sé appare paradossale, della negoziazione assistita per i genitori conviventi di fatto[24].

A ben vedere, questo modello riflette la tradizionale risalente prospettiva dell'ordinamento, ora però definitivamente abbandonata, che circoscriveva l'ambito del vincolo giuridico della filiazione fuori del matrimonio esclusivamente tra il figlio e il singolo genitore che lo aveva riconosciuto, senza configurare una più ampia relazione familiare, coinvolgente l'altro genitore, i fratelli e i parenti, come oggi invece accade a seguito della riscrittura degli artt. 316 e 74 del codice civile[25]. In quel contesto, che ignorava la stessa categoria della famiglia "di fatto", era coerente che la rottura della convivenza fosse giuridicamente irrilevante riguardo ai figli e che fosse previsto solo l'intervento residuale ed eccezionale del tribunale minorile. Oggi, poiché il matrimonio non incide più sulla relazione giuridica genitori–figli, che è unica, appare invece incoerente che gli strumenti processuali diretti a regolare l'esercizio della responsabilità genitoriale a seguito della crisi della coppia siano diversificati, nonostante l'unicità delle regole sostanziali da applicarsi dettate dagli artt. 337 *bis* e seguenti del codice civile, incentrate sul diritto del figlio di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, di ricevere cura, educazione,

[24] Cfr. Tommaseo, Sui profili processuali della crisi della famiglia, in *Fam. e dir.*, 2017, 484, il quale osserva come "il legislatore si disinteressa quasi completamente delle vicende che possono coinvolgere i conviventi. Non ci sono strumenti giudiziali o stragiudiziali per risolvere i conflitti che si possono verificare nell'ambito della famiglia di fatto e anche il ricorso alla mediazione familiare dipende, in definitiva, esclusivamente dalla buona volontà delle parti".

[25] Sesta, voce Filiazione (dir. civ.), cit., passim.

istruzione e assistenza morale da entrambi e di conservare rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale.

In effetti, sul piano processuale la materia appare regolata in modo assai differenziato, benché la riscrittura dell'art. 38 delle disposizioni di attuazione del c.c. abbia opportunamente disposto la concentrazione delle tutele in capo al tribunale ordinario[26]. Invero, si fronteggiano, da un lato, la disciplina estremamente articolata della crisi dei genitori coniugati, sia giudiziale che mediante negoziazione assistita, e, dall'altro, quella assai scarna che si risolve nella mera e solo eventuale applicazione del rito camerale per i genitori non coniugati, cui è addirittura negato l'accesso alla negoziazione assistita[27].

Come è noto, infatti, nell'ambito dei procedimenti di separazione e divorzio le questioni che attengono all'affidamento e al mantenimento dei figli sono trattate dal tribunale ordinario, sia in sede di omologazione degli accordi di separazione, sia nell'ambito del giudizio contenzioso a cognizione piena, nel quale è espressamente prevista l'emissione di provvedimenti presidenziali, reclamabili innanzi alla corte d'appello e comunque sempre revocabili e modificabili da parte del giudice del merito.

Per converso, quanto ai figli di genitori non coniugati, l'articolo 38 disp. att. c.c. si limita a disporre l'applicazione delle norme relative ai procedimenti in camera di consiglio, in quanto compatibili. Il che ha portato la dottrina a prospettare dubbi di costituzionalità, sia per l'insufficiente disciplina, sia, soprattutto, per violazione del principio di eguaglianza formale sancito dall'articolo 3 Cost.[28]. È stata altresì prospettata la necessità di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 38 disp. att. c.c., con specifico riferimento alla possibilità di emanare provvedimenti provvisori ed urgenti[29] *ex* art. 700 c.p.c., di esperire un tentativo indirizzato al raggiungimento di una soluzione concordata, nonché di instaurare un rito partecipativo[30].

Stante la testuale previsione dell'art. 38 disp. att. c.c., detti procedimenti si svolgono secondo il rito camerale, che non beneficia, a differenza di quello applicabile ai figli matrimoniali *ex* artt. 706 ss. c.c. e 180–183 c.p.c., di una fase procedimentale preliminare, nell'ambito della quale le parti sono convocate e sentite per un tentativo di conciliazione davanti al presidente del tribunale, che non ha soltanto finalità di sondare l'eventuale ricostituibilità dell'unione matrimoniale, ma soprattutto, di procurare tra le parti un accordo

[26] Cfr. Tommaseo, Nuovi tribunali per la tutela dei minori e dei rapporti familiari, in *Fam. e dir.*, 2017, 813.

[27] Graziosi, Una buona novella di fine legislatura: tutti i "figli" hanno uguali diritti dinanzi al tribunale ordinario, in *Fam. e dir.*, 2013, 267.

[28] Graziosi, Una buona novella di fine legislatura: tutti i "figli" hanno uguali diritti dinanzi al tribunale ordinario, cit., 263; Danovi, La crisi della famiglia, IV, Il processo di separazione e divorzio, cit., 667.

[29] Graziosi, Una buona novella di fine legislatura: tutti i "figli" hanno uguali diritti dinanzi al tribunale ordinario, cit., 273; Durello, La tutela processuale dei figli nati fuori dal matrimonio, in Graziosi (a cura di), Diritto processuale di famiglia, Torino, 2016, 92, in part. 114.

[30] Durello, op. ult. cit., 126. In giurisprudenza si v. Trib. Milano 1° ottobre 2014, in www.ilcaso.it; Trib. Milano 25 gennaio 2013, decr., in wwww.ilcaso.it.

sulle condizioni con cui sarà regolata la loro separazione: procedimento preliminare a conclusione del quale sono emessi i provvedimenti provvisori. Nel rito camerale riguardante i figli non matrimoniali, detta fase non è prevista, e il presidente può soltanto fissare l'udienza di discussione dinanzi al collegio o, tutt'al più, davanti al giudice delegato. Si è tuttavia creato, in qualche tribunale, un c.d. "rito partecipativo", ovvero, al fine di riallineare i riti tuttora diversificati per i due tipi di filiazione, matrimoniale e non, e senza snaturare l'essenza del rito camerale, si è prevista una udienza peculiare, dinanzi a un giudice delegato, con precipui compiti assegnatigli dal collegio[31]. In tal caso, il giudice delegato viene investito del potere di tentare la conciliazione tra le parti, che d'altra parte parrebbe essere un fine generalizzato, sicuramente non estraneo alle controversie che riguardano i figli nati fuori del matrimonio, come pare evincersi dal disposto dell'art. 315 *bis* c.c., il quale, equiparando lo stato di tutti i figli, e rendendo applicabile anche a quelli non matrimoniali l'art. 316 c.c., riconosce un generale potere di intervento del giudice per suggerire ai genitori, coniugati e non, le soluzioni più confacenti all'interesse della prole.

Quanto alla possibilità di attribuire efficacia esecutiva ad accordi consensualmente raggiunti dai genitori non coniugati, in mancanza di una disciplina che ricalchi quella della separazione consensuale, la prassi giudiziaria la consente mediante la presentazione di ricorso congiunto dei genitori presentato al tribunale ordinario *ex* art. 737 c.p.c., al quale segue l'emissione del decreto che recepisce il contenuto degli accordi[32].

La disciplina processuale ha risvolti sostanziali rilevanti.

I genitori coniugati – in sede di separazione o di divorzio – non possono – a ciò ostando l'art. 158, comma 2, c.c., nonché l'art. 6, comma 2, L. n. 162/2014 – raggiungere accordi che limitino il diritto del figlio alla bigenitorialità o che non ne garantiscano il mantenimento, la cura e l'assistenza morale secondo i canoni legali, mentre il figlio di genitori non coniugati potrebbe subire gli effetti pregiudizievoli di un accordo meramente privato raggiunto dai suoi genitori, senza che questi ultimi siano stati neppure avvertiti – dal giudice, dagli avvocati o dal p.m. – della contrarietà alle legge delle loro intese.

Nonostante gli sforzi della dottrina e la capacità di adattamento manifestata dalla giurisprudenza, resta poi insuperabile la differenza tra le due situazioni con riguardo al ricorso ai provvedimenti provvisori e alla negoziazione assistita, che, come si è rimarcato, è riservata alle coppie coniugate, perché esse hanno un vincolo giuridico da allentare o da sciogliere, col risultato però di rendere francamente incoerente che le

[31] Arceri, Commento all'art. 38 disp. att. c.c., in Sesta (a cura di), Codice dell'unione civile e delle convivenze, cit., 2028 ss. Si v. l'analisi giurisprudenziale ivi ricostruita: Cass. 16 luglio 2005, n. 15100, in Foro it., 2006, 2, I, 476; Cass., SS.UU., 19 giugno 1996, n. 5629, in *Fam. e dir.*, 1996, 305; Durello, La tutela processuale dei figli nati fuori dal matrimonio, cit., 126, in part. nota 119; Danovi, Nobili intenti e tecniche approssimative nei nuovi procedimenti per i figli (non più) naturali, in Corr. giur., 2013, 219.

[32] Graziosi, Una buona novella di fine legislatura: tutti i "figli" hanno uguali diritti dinanzi al tribunale ordinario, cit., 270; Durello, La tutela processuale dei figli nati fuori dal matrimonio, cit., 112.

coppie coniugate possano decidere in ordine all'esercizio della responsabilità genitoriale dopo la loro crisi col semplice controllo del P.M., mentre i genitori non coniugati non possano valersi di tale strumento, restando loro l'alternativa o di raggiungere un mero accordo di fatto, ovvero di dover affrontare un procedimento vero e proprio, ancorché secondo il rito camerale.

Non c'è dubbio che, riguardata dal punto di vista della tutela degli interessi dei figli, la differente strumentazione processuale appaia del tutto ingiustificata e che quindi sia corretto proporre la disciplina di un procedimento diretto alla verifica degli accordi sull'affidamento della prole nella crisi delle convivenze non coniugali, oppure alla trattazione contenziosa delle questioni riguardanti l'esercizio della responsabilità genitoriale, secondo le medesime regole procedimentali (giudiziali e non) previste nell'ambito della separazione legale delle coppie coniugate, con esclusione ovviamente dei profili riguardanti il mero rapporto coniugale.

Ciò non tanto per il rilievo "pubblico" dei rapporti familiari, ma per l'attuazione della tutela degli interessi dei figli minori, che, pur aventi natura privata, ha, essa sì, guadagnato una valenza pubblicistica.

MIRZIA BIANCA

Professoressa ordinaria di Istituzioni di Diritto Privato Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale (Coris) della Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione, Università "La Sapienza"di Roma

Il nuovo diritto di famiglia tra libertà e solidarietà. Alcune riflessioni sul superiore interesse del minore

Il diritto di famiglia, branca del diritto civile che Angelo Falzea amava chiamare la *regione del diritto civile,* ha subito nell'arco dell'ultimo ventennio mutamenti significativi che hanno portato il legislatore ad intervenire ripetutamente. Dalla Riforma del diritto di famiglia sono stati tanti gli interventi del legislatore, dalla legge sull'adozione, alla legge sull'affidamento condiviso, alla grande riforma della filiazione, alla legge sul divorzio breve, alla legge sulla continuità affettiva, alla recente legge sulle unioni civili e le convivenze, alla proposta di riforma della legge sul divorzio, proposta di legge[1] che è stata presentata a luglio scorso dopo il mutamento di rotta da parte della Corte di Cassazione[2], Il mutamento, prima ancora che dal punto di vista normativo, è stato culturale, perché si è passati dalla famiglia intesa come *istituzione* nelle pagine di Cicu, alla famiglia *comunità,* all'interno della quale l'individuo realizza la propria personalità secondo il dettato costituzionale. La famiglia *comunità* che trova nell'opera di Pietro Rescigno "Persona e comunità" la sua espressione più significativa, segna un passaggio culturale molto importante nella collocazione della famiglia in un punto di equilibrio ideale tra art. 29 e art. 2 della Costituzione. E questo mutamento culturale ha consentito tante evoluzioni, tante parificazioni all'interno della famiglia, della donna all'uomo, dei figli nati fuori dal matrimonio, parificazione che ha completato il suo percorso con la riforma della filiazione del 2012 e 2013. In questa stagione del diritto di famiglia che riconosce al singolo all'interno della famiglia diritti fondamentali, la sfida più grande per il giurista e per l'intera società civile è comporre l'equilibrio tra

[1] Proposta di legge n. 4605 di iniziativa dei parlamentari Ferranti, Verini, Dambruoso, Rossomando, Mattiello, Giuliani, Iori, Amoddio, Giuseppe Guerini, Tartaglione, Zan, Modifiche all'articolo 5 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, in materia di assegno spettante a seguito di scioglimento del matrimonio o dell'unione civile, presentata il 27 luglio 2017.

[2] Cass. 11 maggio 2017, n. 11504: "La Suprema Corte, superando, in considerazione dell'evoluzione del costume sociale, il proprio consolidato orientamento, ha stabilito che il riconoscimento del diritto all'assegno divorzile postula che il giudice cui sia rivolta la corrispondente domanda accerti che l'istante sia privo di indipendenza o autosufficienza economica (desumibile - salvo altri rilevanti indici nelle singole fattispecie - dal possesso di redditi di qualsiasi specie e/o di cespiti patrimoniali mobiliari ed immobiliari, dalle capacità e possibilità effettive di lavoro personale, dalla stabile disponibilità di una casa di abitazione), sicché, solo ricorrendo tale condizione, potrà procedere alla relativa quantificazione avvalendosi di tutti i parametri indicati, dall'art. 5, comma 6, della l. n. 898 del 1970, come sostituito dall'art. 10 della l. n. 74 del 1987 (condizioni dei coniugi, ragioni della decisione, contributo personale ed economico dato da ciascuno alla conduzione familiare ed alla formazione del patrimonio di ciascuno o di quello comune, reddito di entrambi, durata del matrimonio)".

libertà e solidarietà e tra libertà e autoresponsabilità. Si tratta di una sfida importante perché talvolta si intuisce che l'ago della bilancia pende troppo verso la libertà e verso l'esaltazione del soggetto e dei suoi diritti, dimenticando la *comunità familiare* che sicuramente ha perso la connotazione pubblicistica e autoritaria ma ha conservato la caratteristica di luogo degli affetti e luogo dove, più che in altri settori del diritto civile, deve esplicarsi il precetto della solidarietà. Così, per esempio, mentre è indubitabile che il divorzio è lo strumento di scioglimento del rapporto matrimoniale, è altrettanto indubitabile che i rapporti tra gli ex coniugi non possono mai essere assimilati ai rapporti che hanno legato due contrenti, in quanto come , già affermato dalla Cassazione a Sezioni unite, il matrimonio è un "contenitore di contenitore, per così dire, di una pluralità di diritti inviolabili, di doveri inderogabili, di responsabilità, di aspettative legittime e di legittimi affidamenti dei componenti della famiglia, sia come individui sia nelle relazioni reciprochi", rapporto la cui rilevanza è stata considerata al fine di evitare la delibazione della sentenza di nullità del matrimonio[3].

Nella ricerca del difficile connubio tra libertà e solidarietà, occorre poi ricordare che il diritto di famiglia non si compone solo di diritti ma di *status,* e questi ultimi, a differenza dei primi, sono governati da uno statuto diverso in quanto sono caratterizzati dalla loro indisponibilità. Questo discorso assume una rilevanza plastica quando vengono in gioco gli *status* dei minori. Qui occorre affermare a chiare lettere che la formula, spesso abusata e strumentalizzata, del *superiore interesse del minore,* può trovare una spiegazione tecnica, solo se si ricorda che qui non vengono in gioco solo i diritti del minore, ma gli *status,* posizioni che non possono essere subordinate agli interessi degli adulti, né tantomeno, possono essere strumentalizzate per realizzare gli interessi degli adulti. In questa che è una stagione del diritto di famiglia caratterizzata da una grande complessità, il principale interesse del minore è quello *all'identità filiale.* Oggi può sembrare paradossale: siamo nel 2017 ma il diritto più importante è il diritto del figlio a sapere chi sono i suoi genitori, ad avere un'identità filiale, cioè a rispondere al quesito primario: "Chi sono i miei genitori?". Questa affermazione in ordine alla rilevanza del diritto alla identità filiale può sembrare eccessiva e provocatoria, ma purtroppo è smentita dalla realtà dei casi giurisprudenziali più recenti. Basterebbe citare il caso dello scambio degli embrioni dell'Ospedale Sandro Pertini di Roma, il caso dei genitori-nonni di recente deciso dalla Corte di Cassazione, il caso Paradiso e Campanelli deciso dalla Grande Chambre della Corte Europea dei diritti dell'uomo. Senza escludere le contraddittorie decisioni in tema di riconoscimento di filiazioni di coppie omosessuali, che a volte vengono legittimate in base ad una certa accezione dell'ordine pubblico, e a volte vengono disconosciute sulla base di una diversa accezione dell'ordine pubblico. Simile sorte per le decisioni riguardanti il dubbioso istituto della *Stepchild Adoption.* Appare chiaro che la diversità delle soluzioni non può essere ingenuamente spiegata quale il prodotto della dialettica giuridica, ma si traduce inevitabilmente e inesorabilmente nella lesione del principio di giustizia

[3] C. S.U. 17 luglio 2014, n. 16379.

che vede alcuni minori ridotti al pregiudizievole trattamento di figli di un Dio minore, destinati a soffrire lunghe ed estenuanti vicende giudiziarie prima di avere un padre e una madre. In questa che è a mio parere la più grande complessità del diritto di famiglia attuale, quella che riguarda il diritto dei minori, occorre assegnare un contenuto concreto alla formula del superiore interesse del minore, formula talvolta troppo declamata, ma spesso tradita nelle decisioni che riguardano la vita del minore e la sua identità filiale.

Tra le suggestioni importanti per realizzare l'interesse del minore, mi sembra che il Parlamento ne abbia data una molto importante, che è la riforma delle adozioni. In particolare la Commissione Giustizia della Camera ha portato avanti un'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione delle disposizioni legislative in materia di adozione ed affido. C'è poi il documento conclusivo, che è ufficiale, quindi può essere consultabile, che è del 7 marzo 2017. Ci sono tante idee in questa relazione di sintesi; peraltro sono stati sentiti tutti gli attori competenti in materia, dai componenti del Governo, il Ministro Boschi, il Garante per l'Infanzia e l'adolescenza Filomena Albano, tutti quelli che oggi sono stati chiamati a questa importante conferenza, audizioni di professori, magistrati. Nel corso di queste audizioni sono venute fuori tante tante idee che sono la piattaforma per una futura riforma delle adozioni. Una riforma delle adozioni oggi assume un valore sistematico e simbolico importantissimo per diverse ragioni. In primo luogo è evidente che l'adozione, tra tutti gli strumenti di instaurazione del rapporto di filiazione, è quello che si fonda sul principio di solidarietà. Chi adotta un bambino corona il sogno di diventare genitore ma al tempo stesso toglie un bambino dallo stato di abbandono, dandogli una famiglia. Questa connotazione solidaristica dell'adozione dovrebbe portare la nostra società a privilegiare questo istituto rispetto ad altri modelli di instaurazione del rapporto di filiazione che, quando non sono contrari alla legge, creano delle incertezze ordinamentali che si traducono nella incertezza della vita e dell'identità del figlio. In secondo luogo una riforma delle adozioni appare sicuramente necessaria, in quanto occorre che la legge del 1983 tenga conto delle nuove realtà familiari e dei nuovi modelli familiari. Così appare innegabile che l'adozione non possa essere riservata alle sole coppie coniugate ma debba essere consentita anche alle coppie conviventi, dato che già da tempo la legge sulla procreazione medicalmente assistita prevede che ad essa possano accedere anche le coppie conviventi di sesso diverso. Quanto alle coppie dello stesso sesso, l'adozione potrebbe essere un modo per compiere un atto di solidarietà e per fermare il mercato della surrogazione di maternità, che sfrutta la povertà di alcune donne, ledendo in maniera irreversibile la loro dignità di donne e di madri. In terzo luogo, come è emerso dall'audizione del Ministro Boschi occorre che l'adozione diventi un procedimento più semplice e più snello. Le adozioni sono poche perché è difficile adottare, perché un po' per la complessità della procedura, un po' per la crisi economica, sono sempre di meno le coppie che riescono ad adottare. Sicuramente al riguardo occorrerebbe implementare un registro nazionale dei minori adottanti e dei genitori adottanti che possa portare ad una semplificazione.

Occorrerebbe poi introdurre l'adozione mite, adozione che consentirebbe in alcuni casi di conservare il rapporto con la famiglia di origine, problema che è emerso in tutta la sua drammaticità nel caso Zhou c. Italia.

Concludo con una citazione di Bauman, sociologo a tutti noto e da poco scomparso. In un'intervista prima di morire gli chiesero se la famiglia poteva essere un antidoto alla società liquida che egli aveva etichettato come formula del disagio della post-modernità. Egli rispose di si e io credo che l'impegno e la sfida più importante oggi del giurista sia oggi quella di governare la grande complessità di una società che talvolta si presenta come “liquida”, cercando di individuare una famiglia-comunità, in cui il singolo realizza i suoi diritti fondamentali, ma non dimentica gli interessi degli altri componenti la comunità.

FRANCESCA STILLA

Magistrato addetto all'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia e Componente dell'Assemblea dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia

La mediazione nel sistema di giustizia penale minorile

La giustizia riparativa, a differenza del tradizionale modello di giustizia retributiva, è un sistema di giustizia "formativa" ad elevatissimo contenuto pedagogico ed etico che, introducendo nel meccanismo punitivo il principio del dialogo tra il reo e la vittima, riconosce a ciascuna parte la capacità di confrontarsi con l'altra sulle conseguenze dell'offesa e sulla possibilità di ricostituire i legami sciolti dal reato.

La giustizia riparativa rileva tutta la drammaticità della trasgressione nel reato come esperienza umana che divide due soggetti, mirando a riequilibrare le posizioni di reo e vittima, all'interno e fuori del procedimento penale.

La riparazione si può definire allora come il tentativo di riequilibrio o di ricomposizione delle relazioni tra il reo e la vittima rispetto alla situazione originaria dell'offesa.

La mediazione, la conciliazione, il dialogo esteso ai gruppi parentali, le attività di riparazione nella forma dei lavori di pubblica utilità sono i più diffusi strumenti di giustizia riparativa.

Tra questi, la mediazione penale, costituisce, nel sistema di giustizia penale minorile, la forma di eccellenza della giustizia ripartiva e si presenta, in particolare, come l'attività che un soggetto terzo (il mediatore) svolge nei confronti di due o più persone in conflitto tra loro (autore di reato e vittima) allo scopo di riorganizzare le relazioni compromesse dalla commissione del reato, nell'ottica della pacificazione sociale.

È uno strumento di grande civiltà giuridica che reca in sé l'idea che la cura della vittima sia compito e dovere dello Stato, nel processo e fuori dal processo, con l'abbandono definitivo della concezione che vede nella vittima una presenza da neutralizzare nel suo bisogno di vendetta e alla quale, al più, riconoscere la strada privatistica del risarcimento del danno.

La Raccomandazione (85) 11 del 28 giugno 1985 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che per la prima volta ha affrontato il tema della posizione della vittima nel processo penale, ha constatato la tendenza del sistema tradizionale di giustizia, ispirato a logiche imputato-centriche, ad accrescere la sofferenza della vittima del reato.

Si legge, proprio nella Raccomandazione in parola, l'urgenza di "soddisfare gli interessi della vittima di reato di cui si deve tenere debitamente conto".

Con la direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea n. 29 del 25 ottobre 2012, attuata con decreto legislativo n. 212 del 15 dicembre 2015, viene, per la prima volta, affermata la centralità, nel procedimento penale, della vittima, chiamata a partecipare e ad intervenire nel procedimento con un ruolo attivo, come soggetto e non più come mero mezzo di prova.

La valorizzazione della vittima e la necessità di tutelarla in ogni stato e grado del procedimento, così come richieste dalla direttiva 29/2012, non sono tuttavia concetti del tutto nuovi nel nostro contesto culturale e giuridico.

La filosofia di fondo che ha infatti ispirato nel 1988 l'introduzione del processo penale per i minorenni è stata quella di affiancare al doveroso accertamento del fatto, l'ulteriore compito, per il giudice, di mettere al centro del procedimento penale l'autore del reato nella sua condizione sociale, culturale ed economica, nella sua capacità di confrontarsi con la vittima del reato, in modo da orientare la scelta sanzionatoria più adeguata al recupero ed al reinserimento del minore e di restituire dignità alla vittima.

Per queste ragioni, la legge n.444 del 22 settembre 1988, recante la disciplina del processo penale minorile, già prevedeva, all'art. 28, la possibilità per il giudice di "promuovere la conciliazione del minorenne con la persona offesa del reato".

La conciliazione del minorenne con la vittima del reato è diventata così, nel corso degli anni, il paradigma su cui è stata edificata la mediazione penale minorile.

Come noto, la mediazione penale viene promossa dal giudice dell'udienza preliminare o del dibattimento con l'ordinanza di sospensione del processo e di messa alla prova.

In tale contesto, le parti, adeguatamente informate sulla finalità e sulle modalità del percorso di mediazione, intervengono libere e consenzienti, in uno spazio neutro, lontano dall'aula di giustizia, innanzi ad un mediatore, perché sperimentino insieme la possibilità, attraverso un dialogo misurato sulle conseguenze del fatto, di ricostruire quella relazione o legame sociale violato con la commissione del reato.

Pur strettamente connessa all'esigenza di responsabilizzazione del reo e di tutela e cura della vittima nel processo penale, la mediazione non costituisce tuttavia una manifestazione della penalità.

La sua stessa etimologia - l'essere in mezzo- rimanda alla necessità di un incontro di volontà tra gli interessati, postulando una partecipazione consensuale che confligge con la natura impositiva della penalità.

La mediazione penale, pur innestandosi nel procedimento penale, rimane, dunque, uno spazio autonomo e complementare al sistema tradizionale di giustizia retributiva.

Il recuperato senso dell'accaduto tra le parti e la ricomposizione del conflitto possono, tuttavia, con il consenso delle parti, essere recepiti dal diritto tradizionale.

Non è un caso, infatti, che quello stesso giudice che raccoglie, nell'elaborazione del programma trattamentale di messa alla prova, la disponibilità delle parti in conflitto ad aprire una finestra di dialogo sulle conseguenze del fatto, non viene a conoscenza dei contenuti del confronto se le parti non lo consentano.

La mediazione reca in sé un profondo valore pedagogico tanto da potere essere utilizzata dall'autorità giudiziaria minorile non solo per valutare la personalità del reo e dunque le sue risorse personali ma altresì per valutare la rilevanza sociale del fatto.

L'art. 9 del DPR 444/1988, consente infatti al giudice e al pubblico ministero, di acquisire, con la mediazione, in qualunque stato del procedimento penale e dunque anche durante la fase delle indagini preliminari, elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali e ambientali del minore, al fine di accertarne imputabilità e grado di responsabilità o di valutare la rilevanza sociale del fatto.

Il mediatore diviene così, per il giudice, quell'esperto che, senza formalità, ai sensi dell'art. 9, nella forma di un parere, fornisce al giudice elementi sulla personalità del minore e sulla rilevanza sociale del fatto. La valutazione della rilevanza sociale del fatto diviene possibile, in altri termini, solo con l'attivazione del dialogo con la vittima.

La mediazione può essere utile per pervenire ad una pronuncia di perdono giudiziale ovvero ad una sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza penale del fatto, ai sensi dell'art. 27 del DPR 444/1988, ovvero ad una archiviazione, ai sensi dell'art. 98 c.p. Anche in questo caso, il giudizio sulla non rilevanza penale del fatto, ovvero sull'intervenuta responsabilizzazione di un reo immaturo o incapace, è possibile solo alla luce del confronto con la vittima, attivato fuori dal processo.

La rilevanza sociale del fatto o irrilevanza penale del fatto sono dunque categorie che consentono al processo di appropriarsi degli esiti di un sistema di giustizia riparativa che è parallelo e complementare al sistema di giustizia tradizionale.

È anche possibile che il sistema di giustizia tradizionale recepisca gli esiti del percorso di mediazione nella stessa fase di determinazione della pena per il reato, valorizzando ai sensi dell'art. 133 c.p. la capacità a delinquere del colpevole, desunta dalla condotta contemporanea o susseguente al reato. Non si può tralasciare poi il ricorso alla mediazione penale nella fase esecutiva della pena.

L'art. 47 dell'ordinamento penitenziario consente in sede di definizione delle prescrizioni per l'affidamento in prova al servizio sociale di valorizzare gli interventi di mediazione penale non solo in ottica rieducativa o di recupero del condannato ma nell'ottica di offrire ristoro alla vittima.

Le positive esperienze maturate in ambito minorile nel settore della mediazione penale e l'efficacia dell'istituto in termini di reinserimento sociale del reo e di ricostruzione dei legami sociali è stata a tal punto ben compresa che il legislatore con la legge 28 aprile 2014 n. 67, ha previsto, anche per gli adulti, la messa alla prova, riprendendo con le dovute modifiche la disciplina di cui agli artt. 28 e 29 del DPR 22 settembre 1988 n.448 ed all'art. 27 del d.lgs. 28 luglio 1989 n. 272.

Anche in questo ambito, il legislatore ha previsto, all'art.464 bis del codice di procedura penale, che il programma di messa alla prova preveda, tra le prescrizioni da impartire al reo, le "condotte volte a promuovere, ove possibile, la mediazione con la persona offesa".

Anche in questa prospettiva di cambiamento del sistema di giustizia tradizionale, va letta la scelta di individuare nel Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità un nuovo dipartimento per la costruzione di una nuova organizzazione amministrativa adeguata a raccogliere la sfida della espansione e del rafforzamento del sistema di giustizia riparativa nel nostro Paese.

È stato cosi organizzato all'interno del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità un Ufficio interamente dedicato alla *promozione della giustizia riparativa e della mediazione nel sistema di giustizia minorile e più generale nel settore per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prov*a per minorenni e adulti.

Giova segnalare le previsioni della recentissima legge n. 103 del 23 giugno 2017 recante "modifiche al codice penale, codice di procedura penale e ordinamento penitenziario", che, nella individuazione dei criteri e principi direttivi per la riforma dell'ordinamento penitenziario, ha inserito stabilmente, con una previsione esplicita, la giustizia riparativa e dunque la mediazione, nel novero degli strumenti che realizzano la rieducazione del reo, il suo reinserimento sociale e la cura della vittima.

Tanto premesso, in termini di riferimenti normativi dell'istituto, occorre analizzare nel dettaglio chi possa disporre l'avvio di un percorso di mediazione penale, come possa il sistema di giustizia tradizionale recepire gli esiti della riparazione, in quali casi sia opportuno attivarlo, con quale vittima e quali caratteristiche debba avere il mediatore esperto in giustizia riparativa.

Innanzitutto, perché possa avere luogo un intervento di mediazione penale, è necessario che l'Autorità giudiziaria decida l'invio delle parti innanzi all'Ufficio di mediazione penale o innanzi al mediatore.

Occorre, necessariamente, il coinvolgimento libero, personale, informato delle parti in conflitto, all'interno di un setting comunicativo relazionale informale, accogliente, riservato, condotto da un esperto della comunicazione-relazione (il mediatore per l'appunto), non giudicante, facilitatore della comunicazione che aiuti le parti in conflitto al superamento dello stesso con tecnica di *problem solving* attraverso la rivalutazione e valorizzazione dell'esperienza.

Gli esiti del percorso di mediazione, su concorde volontà delle parti, potranno essere, recepiti dal procedimento penale e, in caso di esito negativo del percorso, non potranno in nessun modo pregiudicare l'accertamento del fatto di reato o il diritto di difesa dell'imputato, essendo caratterizzato l'intervento di mediazione penale da confidenzialità e segretezza.

Nel processo penale minorile, a differenza del processo per gli adulti, non vi sono preclusioni per l'avvio del percorso di mediazione penale. Qualunque reato commesso dal minorenne, anche il più grave delitto contro la vita, può costituire occasione per l'avvio di una riconciliazione con la vittima.

Il problema è, da un lato, quello della scelta dei casi di mediazione, dall'altro quello dell'individuazione del tempo opportuno, propizio per la riconciliazione, dando rilievo ai "tempi" della persona, nel rispetto della sensibilità della vittima del reato che non può essere chiamata a confrontarsi con il suo aggressore senza avere prima raggiunto l'equilibrio interiore necessario.

Sono indubbiamente indicati, per gli interventi di mediazione penale, tutti i reati procedibili a querela di parte e quelli evocativi di conflitti di prossimità ove di fatto è mancata, nella vicenda umana, la comunicazione. È perfetta nei delitti familiari e in tutti quei reati che si consumano in contesti ambientali ristretti, come ad esempio nella scuola o nei luoghi di svago e ricreazione.

Gli interventi di mediazione penale sono poi particolarmente efficaci in tutte le ipotesi di reiterazione di una condotta di sopraffazione da parte di uno o più soggetti ai danni di una vittima percepita come debole. È il caso del bullismo ove le ripetute azioni vessatorie si sviluppano in un contesto caratterizzato da uno squilibrio di forza/potere nella relazione tra le parti.

In questi casi, allora, la cura e la gestione della relazione tra le parti, con l'aiuto del mediatore e con il coinvolgimento della stessa comunità scolastica, non solo restituisce dignità e stima di sé alla vittima ma rende possibile una ricostruzione delle relazioni e una pacificazione tra le parti che coinvolge l'intera comunità scolastica.

Analoghe considerazioni vanno fatte quando i soprusi si verificano nello spazio virtuale dei media digitale o nelle nuove tecnologie di comunicazione, come nel caso del cyber bullismo.

A tale proposito, la legge n. 71 del 29.05.2017, recante "*Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*", nell'ottica di contrastare e prevenire il fenomeno del cyberbullismo in tutte le sue forme, ha proprio individuato nella realizzazione di programmi e attività di riparazione e di utilità sociale, con il coinvolgimento dei servizi territoriali della giustizia minorile e delle scuole, le più efficaci azioni mirate alla prevenzione, educazione e tutela dei minori coinvolti.

Nei casi di bullismo, cyberbullismo ovvero in tutti i casi in cui l'autore del reato e la vittima facciano parte dello stesso contesto scolastico o ambientale, o sia il reato maturato negli stessi ambienti comuni, è

opportuno il coinvolgimento dell'intera comunità, negli interventi di mediazione, così da realizzare al massimo livello la pacificazione sociale, con l'effetto di garantire il reinserimento sociale del reo, il ristoro della vittima e il suo accompagnamento nel percorso di rielaborazione dell'offesa.

Gli interventi di mediazione penale sono particolarmente efficaci in tutti i reati legati alla circolazione stradale, nei confronti delle persone direttamente o indirettamente coinvolte nel sinistro.

È anche possibile attivare interventi di mediazione penale nei casi di delitti che offendano un bene pubblico con la vittima c.d. istituzionale, come nel caso dei delitti contro la pubblica amministrazione o di deturpamento e imbrattamento di beni immobili o mezzi di trasporto pubblici.

La vittima da coinvolgere negli interventi di mediazione penale, come già ampiamente illustrato, deve essere stata adeguatamente informata sulle finalità e modalità dell'intervento e deve essere consenziente.

Deve indubbiamente trattarsi di una vittima "forte", in grado di dialogare con il suo aggressore. E così fortemente sconsigliato l'intervento di mediazione penale nella fase immediatamente successiva al fatto di reato nei delitti più gravi, quali quelli di sangue, di violenza sessuale, di estorsione o comunque maturati in contesti di criminalità organizzata.

In tutti questi casi, l'intervento di mediazione penale con la vittima diretta può essere rinviato ad una fase successiva del procedimento penale, come può essere quella della esecuzione della pena.

È ben possibile che nell'incontro di mediazione sia coinvolta una vittima aspecifica o indiretta e che, cioè, l'incontro di mediazione riguardi l'autore di un determinato reato, per esempio una violenza sessuale, e la vittima di una diversa violenza sessuale. In altre parole, l'intervento di mediazione penale può sussistere anche quando si è in presenza di una medesima fattispecie di reato con persone coinvolte diverse.

Tutti gli interventi di mediazione penale devono essere attentamente preparati, richiedendo, innanzitutto, l'attento ascolto delle esigenze della vittima e l'esatta individuazione dei modi e dei tempi opportuni per l'avvio del dialogo.

Importante è la stessa figura del mediatore esperto in programmi di giustizia ripartiva.

Il mediatore, come ampiamente sottolineato, è il facilitatore del dialogo e della comunicazione nella complessa vicenda che è il reato. Non ha il compito di prendere in carico i protagonisti della vicenda criminosa ma deve occuparsi del conflitto e delle conseguenze che ne sono derivate.

Deve essere imparziale ed indipendente, senza avere cioè alcun legame di tipo personale o professionale con le parti. Non può essere quindi il giudice, o l'avvocato delle parti, né può essere

individuato tra quegli attori che, nel procedimento penale, sono investiti della cura delle parti, come ad esempio gli operatori dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia o dell'esecuzione penale esterna.

La delicatezza dell'intervento di mediazione postula indubbiamente una grande competenza del mediatore nella gestione del conflitto e della organizzazione delle relazioni tra le parti.

Secondo le indicazioni contenute nella Raccomandazione del Consiglio d'Europa R(99)19, i mediatori dovrebbero essere reperiti in tutte le aree sociali, possedere una buona conoscenza delle culture locali e comunitarie nonché acquisire, attraverso la formazione, "un alto livello di competenza che tenga presenti la capacità di risoluzione dei conflitti, i requisiti specifici per lavorare con le vittime e gli autori di reato nonché una conoscenza base del sistema penale".

A tale riguardo va segnalata, ad oggi, l'assenza, nel nostro sistema, del riconoscimento dello statuto della figura professionale del mediatore così come di un Albo appositamente dedicato alla figura del mediatore o l'elaborazione di un codice deontologico per la giustizia riparativa.

Tali carenze inevitabilmente hanno determinato, data l'assenza di corsi di studio universitario di formazione alla giustizia riparativa, il proliferare, su tutto il territorio nazionale, di corsi per operatori di giustizia riparativa diversissimi quanto a programmi di studio o impostazione.

È dunque auspicabile in tempi brevi non solo il riconoscimento della figura professionale del mediatore con la creazione di un Albo dedicato e la programmazione di specifici percorsi di formazione ma altresì una mirata sensibilizzazione verso la cultura della mediazione che riguardi non solo gli addetti ai lavori (magistratura, avvocatura, operatori dei servizi minorili della giustizia, operatori penitenziari) ma tutta la società civile.

GRUPPO 4 ARMONIZZAZIONE FAMIGLIA-LAVORO E NUOVE POLITICHE DI WELFARE

DANIELA DEL BOCA

Professoressa ordinaria del Dipartimento di Economia e Statistica "Cognetti de Martiis" Università degli Studi di Torino

Le politiche per la prima infanzia in Italia

Premessa

L'interesse degli economisti per gli investimenti nella prima infanzia è stata motivata dalla preoccupazione di un impatto negativo della crescita dell'occupazione delle mamme sul benessere dei figli. Il tempo dedicato alla famiglia delle donne con figli è diminuito negli ultimi decenni, come conseguenza della crescita occupazionale, mentre alcuni indicatori hanno mostrato un peggioramento di esiti cognitivi e non cognitivi dei bambini.

Secondo l'approccio di Heckman e coautori (Carneiro and Heckman,2007) l'investimento (da parte delle famiglie e del sistema scolastico) nel capitale umano dei bambini è cruciale già nei primissimi anni di vita. L'investimento è costituito da inputs dei genitori (tempo e reddito dei genitori), ma anche da input del sistema scolastico (insegnanti, compagni di scuola, risorse).

Nello stadio iniziale del ciclo vitale lo sviluppo cognitivo e non cognitivo è relativamente più "malleabile" che nelle fasi seguenti. Gli investimenti nella primissima infanzia influenzano gli esiti nel corso della vita, performance scolastica, guadagni sul mercato del lavoro e possono contribuire a ridurre le diseguaglianze. Infatti le diseguaglianze si formano già nella primissima età in quanto I bambini che vivono in contesti disagiati ricevono meno inputs di tempo e reddito e quindi hanno meno possibilità di sviluppo cognitivo dei loro coetanei negli anni seguenti. In questa ottica, l'investimento da parte dello stato viene anche giustificato da un punto di vista redistributivo.

Secondo questo approccio e i suoi risultati, programmi mirati possono contribuire a dare uguali opportunità a bambini provenienti da contesti svantaggiati L'investimento nei primi anni di vita ha rendimenti più elevati perché i periodi di fruizione sono più lunghi rispetto agli investimenti fatti più tardi costi minori perché non devono rimediare "danni" già avvenuti (abbandono scolastico, disoccupazione).

L'investimento nella prima infanzia in Italia ed Europa

Nonostante la crescente attenzione dei policy makers, l'investimento nella prima infanzia (e in particolare l'offerta di servizi) è ancora molto diverso da paese a paese. L'Italia, Germania, Grecia, e Spagna sono tra i paesi dove un numero minore di bambini che frequenta il nido, mentre Danimarca, Norvegia e Olanda sono tra le prime. In termini di spesa, l'investimento pubblico in Italia è più basso sia nel confronto Europeo che nel confronto con altre classi di età. La spesa per i bambini in questa fascia di età è del 25 per cento inferiore a quella dei paesi Ocse ed è la metà della spesa per le classi di età 6-11 e 12-16.

Quali sono le caratteristiche dei servizi per la prima infanzia che hanno effetti più importanti sugli esiti cognitivi e non cognitivi?

Mentre negli Stati Uniti e Gran Bretagna gli studi sull'effetto del nido riguardano soprattutto I costi e la qualità dei nidi dal momento che il sistema è prevalentemente privato, la qualità è molto eterogenea e i costi sembrano avere un effetto importante sull'uso dei servizi e il lavoro delle madri. In Europa i costi dei servizi 3-5 sono completamente sovvenzionati, mentre i costi dei nidi solo parzialmente e in proporzione al reddito. I paesi che più generosamente sostengono le rette delle famiglie sono la Svezia, Danimarca, la Norvegia, Francia (Del Boca Vuri 2007). La maggior parte degli studi in Europa hanno come focus soprattutto l'accessibilità in quanto l'offerta di nidi è prevalentemente pubblica e la qualità e molto più omogenea. Infatti in molti paesi Europei l'offerta di nidi pubblici appare comunque "razionata" cioè ci sono più domande che nidi disponibili.

Analisi su paesi europei

Analizziamo studi europei sull'impatto dell'accesso al nido. Il caso tedesco per esempio è caratterizzato da forti differenze di disponibilità di nidi tra regioni con forti evidenza di razionamento. Felfe and Lalive (2012) mostrano che la disponibilità di nidi ha un effetto significativo su esiti cognitivi nel breve periodo. I bambini che traggono maggior beneficio dall' accesso provengono da famiglie con meno istruzione e minor reddito.

Le analisi sul caso Spagnolo riguardano una recente riforma dei nidi. All' inizio degli anni novanta in Spagna è stata approvata una riforma che aumentava l'offerta di nidi pubblici per i bambini di 3 anni. Questa riforma ha avuto effetti positivi su esiti cognitivi a 15 anni, (dati PISA 2003, 2006 e 2009) in particolare un significativo aumento nei punteggi scolastici in lettura e matematica. Anche in questo caso, l'effetto è maggiore per chi proviene da famiglie con genitori meno istruite.

Anche in un paese come la Norvegia dove l'offerta di nidi è da tempo ampia e diffusa, sono stati riscontrati effetti positivi di ulteriori riforme. Havnes and Mogstad (2010 and 2011) analizzano l'impatto di una riforma avvenuta tra gli anni 70 e 80 che ha aumentato in modo significativo la disponibilità di nidi. La maggior disponibilità ha avuto un impatto su esiti cognitivi come anni di istruzione conseguiti e frequenza

all'università, ma anche sui salari una volta adulto. Anche in questo caso, l'impatto è molto più forte per le famiglie meno istruite.

L'impatto del nido in Italia

In Italia, il dibattito economico sull'importanza delle politiche educative nella prima infanzia è stato trascurato fino a pochissimo tempo fa. Il problema sembrerebbe in apparenza meno cruciale che in altri paesi. Da un lato c'è una più bassa proporzione di madri che lavorano, Dall'altro c'è un più basso tasso di natalità. Inoltre l'aiuto dei nonni è molto più diffuso che altrove, dovuto anche alla maggior vicinanza (si occupano dei nipoti tutti i giorni 31% contro il 5-10% di altri paesi). Questo implicherebbe che ogni famiglia ha più tempo e un numero minore di figli su cui investire. Potremmo aspettarci dunque maggiori investimenti e migliori risultati a scuola?

In realtà, i ragazzi italiani ottengono risultati peggiori dei loro coetanei in altri Paesi industrializzati (PISA- OCSE) con grandi differenze tra le regioni. In Italia, l'investimento pubblico nei bambini nella prima fase del ciclo di vita è infatti più basso sia nel confronto europeo che nel confronto con altre classi di età. L'offerta di nidi pubblici, è tra le più basse d'Europa: solo il 17 per cento dei bambini sotto i tre anni ha un posto al nido contro il 35-55 per cento della Francia e dei paesi nordici. Fino ad oggi in Italia il ruolo dell' accesso nido è stato analizzato come strumento di conciliazione. Nelle regioni dove l'offerta di nidi è cresciuta di più (Emilia Romagna e Toscana), l'occupazione femminile è al di sopra della media italiana e la fertilità è in ripresa.

Solo a partire dagli ultimi anni possiamo studiare anche l'effetto educativo del nido e confrontarlo con l'impatto sull'occupazione delle mamme, usando nuovi dati da poco disponibili. Sono due ruoli ambedue molto importanti e ambedue devono essere considerati.

Nel 2009 sono disponibili i Dati INVALSI che permettono di analizzare effetti di breve periodo su voti a scuola e effetto sul lavoro della madre (Brilli, Del Boca e Pronzato (2016). I bambini hanno punteggi più elevati in Italiano che in Matematica and le medie sono più alte al Nord che al Sud. La disponibilità di nidi pubblici è molto più elevata al nord centro (soprattutto in Emilia Romagna. Emerge una relazione positiva tra offerta di nidi, probabilità di lavoro delle madri ed esiti cognitivi dei bambini alle elementari e un effetto maggiore per i bambini che vengono da contesti svantaggiati (basso livello di istruzione). Infine una terza fonte di dati Una terza fonte di dati si riferisce a una survey su alcune aree del Nord Italia. Nel 2015 è stata svolta un'indagine sulle coorti 1994 e 2006 in tre città (Parma, Padova e Reggio Emilia) finanziata dalla Jacobs Foundation. I dati di questa survey permettono di valutare elementi nuovi. Emerge che gli effetti del nido sono maggiori per i maschi di famiglie svantaggiate ed esiti non cognitivi o soft skills (Biroli et al 2017).

Conclusioni

I nostri risultati sembrano confermare precedenti risultati riportati per altri paesi: e cioè che esiste un ruolo importante del nido sia per conciliazione famiglia lavoro e sviluppo cognitivo e non cognitivo dei bambini. Ambedue i ruoli sono importanti specie nei contesti svantaggiati dove possono contribuire a ridurre le ineguaglianza. I dati che riguardano la situazione Italiana non bastano tuttavia per analizzare gli effetti di lungo dei nidi sugli esiti cognitivi e non cognitivi ed esaminarne gli effetti causali. Sarebbe importante investire anche in Italia in dati panel come il Millenium Cohort (Gran Bretagna) e i dati PSID Panel Study on Income Dynamics (USA) che ci permettono di seguire nel tempo bambini e famiglie che hanno diverse esperienze nella prima infanzia.

Bibliografia

Biroli, P.,Del Boca, D., Heckman, J.J.. Koh, Y., Kuperman, S. Moktan S., Pettler Heckman, L. Pronzato, C. Zi. A "Evaluation of the Reggio Approach to Early Education. Research in Economics", 2017

Brilli, Y., D., Del Boca & Pronzato, C. (2016). 'Does child care availability play a role in maternal employment and children's development? Evidence from Italy', Review of Economics of the Household, 4

Carneiro P. e Heckman J. (2003), "Human Capital Policy", Cambridge (MA), NBER working papers 9495

Del Boca, D., Flinn, C. & Wiswall, M. (2017). 'Household choices and child development', Review of Economic Studies 81 (1) :137-153

Del Boca, D., Locatelli, M. & Vuri, D. (2005). Child-care Choices by Working Mothers: The case of Italy. Review of Economics of the Household, Springer, 3(4), 453-477

Del Boca, D. & Vuri, D. (2007). The Mismatch between Employment and Child Care in Italy: the Impact of Rationing, Journal of Population Economics, Springer, 20(4), 805-832

Felfe, C. & Lalive, R. (2012). Early child care and child development: for whom it works and why. IZA Discussion Paper N. 7100, Institute for the Study of Labor

Felfe, C., Nollenberger, N. & Rodriguez-Planas, N. (2012). Can't Buy Mommy's Love? Universal Child Care and Children's Long-Term Cognitive Development. IZA

Discussion Paper N. 7053, Institute for the Study of Labor

Havnes, T. & Mogstad, M. (2010). Is Universal Childcare Leveling the Playing Field? Evidence from Non Linear Difference-in-Differences. CESIFO WP No. 4014.

DONATELLA BRAMANTI
Professoressa ordinaria, Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Le politiche per gli anziani e per la cronicità: un punto di vista familiare

In questa sede vorrei offrire alcune riflessioni ed indicazioni per pensare come implementare e/o migliorare le politiche per gli anziani, sia in vista di un possibile prolungamento della condizione attiva, sia nella prospettiva di offrire soluzioni di supporto e sostegno alle reti familiari nelle condizioni, sempre più frequenti, di decadimento grave e di cronicizzazione di un proprio membro, a cui diventa necessario provvedere, anche per periodi decisamente lunghi (Bramanti, Meda, 2012).

Su questi temi si è prodotto moltissimo, sia in Italia, sia nei Paesi che vedono ormai una composizione demografica, simile alla nostra, in cui la coorte degli anziani è decisamente in aumento esponenziale.

La prospettiva che vorrei proporre in questa sede vuole partire dalla rilevanza dei legami familiari e dalla necessità di mettere al centro delle politiche non l'individuo anziano isolato, ma il soggetto con le sue relazioni significative, la rete vitale per cui si è speso tutta la vita e da cui si aspetta il sostegno (Bramanti, 2016). Assumere oggi una visione di investimento sociale e non solo riparativa è decisiva per le politiche di welfare, se si vuole continuare a mantenere alti gli standard di offerta e l'allargamento della platea degli avanti diritto.

Alcune peculiarità della situazione italiana

Nonostante disponiamo di numerosi Piani, Rapporti, Programmi per la non autosufficienza e la cronicità manca ancora una visione organica che metta in rete un insieme di misure e interventi che si sono stratificati nel tempo.

Inoltre appare davvero silente qualsiasi esplicita attenzione alle famiglie che vivono l'esperienza della non autosufficienza/cronicità di un proprio membro, ad eccezione del Piano Nazionale per la Famiglia 2012, che non trovato però ancora piena realizzazione.

Gli investimenti in welfare pubblico: un flash comparativo sulla spesa (Francia, Germania, Italia, Gran Bretagna)

Complessivamente la spesa pubblica investita in Italia per la non autosufficienza, è minore che in altri Paesi e il bisogno ricade sulle spalle delle famiglie.

Una peculiarità del sistema italiano è il supporto il reddito delle famiglie (con l'assegno di accompagnamento l'Italia raggiunge una copertura di circa il 95% degli aventi diritto, decisamente più elevata che negli altri Paesi, con una spesa, però, pro-capite decisamente inferiore).

L'Italia è caratterizzata da una spesa pubblica per la non autosufficienza, in % sul totale, che si attesta sui 558€ pro capite, più bassa degli altri paesi a noi vicini (Francia, Germania, Inghilterra), a fronte di una spesa per le pensioni più elevata.

Tutti i Paesi tranne l'Italia investono la maggior parte delle risorse (più della metà) in servizi, mentre l'Italia spende la maggior parte delle risorse in trasferimenti monetari, in questo modo raggiunge un livello di copertura della popolazione non autosufficiente decisamente maggiore degli altri Paesi ma con una intensità assistenziale minore.

Assumere un punto di vista familiare sulla cronicità

Nella nostra società si entra nella condizione anziana lentamente, gradatamente e ci si rimane più a lungo rispetto al passato. In questa fase molteplici sono gli eventi che costituiscono una sorta di marcatore di passaggio, alcuni di ingresso («nido vuoto», pensionamento), altri critici (malattia, vedovanza), altri ancora di uscita (morte). L'ultima fase della vita si prospetta pertanto come un periodo lungo e complesso, non uniforme, nel quale tendono ad ampliarsi sia il tempo del benessere e della «buona salute», sia il tempo del decadimento psico-fisico. Ma la collocazione di questi eventi «snodo» nella vita personale e familiare di ciascuno costruiscono percorsi biografici differenziati a seconda delle reti familiari, sociali e dei percorsi lavorativi di ciascuno.

Gli eventi critici, in particolare: malattia, cronicità, non autosuffcienza costituiscono una sfida per le relazioni familiari, cioè per la relazione che ciascun membro della famiglia ha con la comune identità dell'essere un noi, cioè la we-relation.

Rispondere ad esse quindi costituisce un vero e proprio investimento sociale in quanto diventa una opportunità unica di contribuire a far crescere il capitale sociale delle reti familiari che emerge come un fattore protettivo del rischio sociale (Rossi, Bramanti, Moscatelli, 2014).

In particolare, assumere un punto di vista familiare sulla cronicità, in un'ottica di personalizzazione significa, prioritariamente:

- Centrarsi sulle reti naturali
- Centrarsi sulle cure a domicilio
- Avere cura delle differenze territoriali/culturali
- Promuovere nuove competenze e profili professionali
- Centrarsi sulle reti familiari e di prossimità implica in estrema sintesi:

- Premiare la solidarietà tra le generazioni (risorsa e benessere della popolazione);
- Osservare le trasformazioni delle reti familiari;
- Sostenere i caregiver naturali (attenzione ai cambiamenti di genere, di età, di condizione professionale, di culture di origine);
- Famiglie risorsa (es. affido di prossimità) (premi e incentivi alle reti mobilitate).

Alcuni STRUMENTI, utili in questa direzione possono:

- Legge sul caregiver (valorizzazione per i soggetti sia in entrata che in uscita dalla vita attiva);
- Sistemi di premi e incentivi da parte degli Enti Locali alle reti mobilitate;
- Costruzione condivisa del Progetto di vita (articolo 14 della legge 328/2000) e non solo erogazione di servizi o prestazioni spesso non integrati tra loro;
- Budget personalizzato.
- Centrarsi sulle cure a domicilio

Più che una tipologia specifica di intervento, il domiciliare è in realtà un approccio, che spesso implica l'implicazione di assistenza sociale e sanitaria (Bramanti, Pavesi, 2015). Sotto questa denominazione ricadono interventi «leggeri» come il supporto domestico, la consegna di pasti a domicilio, la cura della persona, l'assistenza medico-infermieristica a casa del paziente anziano e così via.

Esistono però forme di home care caratterizzate da una maggiore intensità della cura, quali l'ospedalizzazione a domicilio che spesso comporta la medicalizzazione dello spazio domestico mediante l'introduzione di macchinari sanitari e presidi e la presenza più o meno costante nell'arco delle 24 ore di personale professionale sanitario. L'ospedale a domicilio è un modello assistenziale nato in Francia agli inizi degli anni '60 del secolo appena trascorso e da allora diffusosi in molti altri paesi (Rossi, Bramanti, Meda 2007). Consiste in un intervento particolarmente qualificato in termini sanitari come forma alternativa al ricovero in ambito ospedaliero per utenti anziani, malati, cronici e terminali; esso inoltre costituisce una forma di supporto alle dimissioni ospedaliere precoci. In Gran Bretagna, l'ospedale a domicilio è principalmente legato a cure di tipo infermieristico. Generalmente i due termini, home care e hospital at home, vengono usati come sinonimi, ma di fatto designano concetti differenti: l'obiettivo dell'hospital at home è prevalentemente quello di tagliare i costi, riducendo il numero dei ricoveri e il periodo di degenza. Obiettivo solo in parte sovrapponibile a quello dell'home care [...], dove lo scopo precipuo è quello di migliorare la qualità di vita dei malati.

Un recente studio (Home Care across Europe, 2012) ha dimostrato che il termine 'assistenza domiciliare' è inteso in modo molto diverso tra paesi e settori. I servizi inclusi variano considerevolmente tra paesi e anche 'casa' risulta essere un termine elastico. Per quanto riguarda il tipo di servizi, assistenza

domiciliare può riferirsi a la cura data solo da professionisti o in combinazione con cura data da un coniuge o un parente.

Al di là, comunque, della sua complessità interna, si tratta di un fenomeno che va analizzato con attenzione, anche perché in molti Paesi europei la long term care si sta spostando sempre di più verso la home-based care, tanto che alcuni governi perseguono l'idea dell'Ageing in place (OECD, 2011).

L'assistenza domiciliare è presente in varie forme nella maggior parte dei paesi EC e scandinavi e in alcune zone dell'Europa orientale. In alcuni Paesi del sud (Grecia, Spagna e Portogallo) e dell'est Europa (Ungheria e Polonia) pratiche di home care si sono imposte a partire dagli anni '90.

L'assistenza domiciliare è soggetta a differenze specifiche per ciascun Paese sia in termini di diffusione sia in termini di caratteristiche specifiche dei servizi: nei Paesi nordici, per esempio, la percentuale di over65enni che beneficiano di servizi domiciliari è del 20%, percentuale che scende al 10-12% in Francia e Austria e al 2-5% nel Paesi che si affacciano sul Mediterraneo (Lipszyc et al., 2012).

Promuovere una specifica conoscenza dei territori in tema di non autosufficienza/cronicità

Conoscere quali sono i marcatori della fragilità nelle diverse aree territoriali: come e quando si diventa non autosufficienti:

- Sia sul piano dell'offerta (rete di servizi – LESNA – condizioni ambientali)
- Sia sul piano delle culture familiari e della propensione al sostegno prosociale
- Sul piano delle condizioni ambientali (es. Patto sui cambiamenti demografici, indicatore di ageing friendly)

STRUMENTI DA PROPORRE:

- Definizione dei LESNA e loro esigibilità
- Investimento sulla ricerca sociale finalizzata alle politiche
- Introduzione di una misura del livello di ageing friendly dei diversi territori che possa ridefinire il proprio posizionamento nei confronti dell'invecchiamento della popolazione e del sostegno alla cronicità.
- Promuovere nuove competenze professionali e buone pratiche
- Personalizzare un servizio significa operare in due direzioni:
- Cucendo il servizio addosso alle peculiarità potenziali del soggetto e delle sue reti (riconosciute mediante una procedura di assessement)
- Attivando ciò che era disattivato per generare un passaggio dalla potenza all'atto.
- Ma per fare questo è indispensabile disporre di professionisti adeguati e di metodologie innovative.

Figure professionali:

- Geriatra di base (trasferimento del sapere esperto ai caregiver naturali) – Medico di base
- Mediatore intergenerazionale (esempio)
- Le badanti, un lavoro di cura da qualificare e professionalizzare

Metodi di intervento:

- Case- manager
- Buone pratiche
- Monitoraggio, rete e valutazione
- Presa in carico unica, Piano di Assistenza Individuale, Unità Valutativa Multidimensionale Integrata, ecc.

Alcune priorità irrinunciabili

A partire da evidenze di ricerca (Bramanti, Garavaglia, 2016), secondo le quali:

Le relazioni di scambievolezza tra le generazioni costituiscono un fattore protettivo del benessere degli anziani, cioè coloro che sono al centro di una rete, a parità di condizioni (di salute e di reddito) tendono a essere più soddisfatti, a patto però che siano buone, non subite;

La percezione dell'essere anziano è sempre meno legata all'età anagrafica, ma sempre di più al decadimento psico-fisico percepito però come fortemente invalidante (che è collocato in un range molto ampio di età) e in questa percezione la qualità delle relazioni gioca un ruolo importante;

La percezione del sentirsi anziani tende a produrre un ritiro precoce dalla vita attiva, ma soprattutto dalla capacità di sentirsi ancora protagonisti all'interno della comunità di vita e della società più ampia;

Il capitale culturale svolge un ruolo protettivo del benessere e della capacità di differenti tipologie di impegno: per sé e per gli altri (la famiglia in primis);

All'interno della rete di servizi territoriali, il medico di base appare come il riferimento generalizzato per tutti gli anziani, mentre gli screening di tipo preventivo appaiono scarsamente utilizzati o disponibili nei diversi territori.

Possiamo individuare le seguenti priorità:

Progettare politiche che tengano in considerazione l'Impatto sulle Famiglie che è di più e diverso dall'integrazione tra i differenti ambiti es. Family Impact Lens.

Investire sulla prevenzione, attraverso proposte realistiche di coinvolgimento dei soggetti e delle loro reti nelle comunità

Es. Fondazione Ferrero (welfare aziendale)

Sostenere le reti virtuose che si mobilitano

Es. contributi economici per adeguare la casa alla progressiva non autosufficienza

Promuovere forme di co-housing sociale

Progettare politiche che tengano in considerazione l'Impatto sulle Famiglie (es. Family Impact Lens) che è di più dell'integrazioni

Una sanità a misura di famiglia

Sostegno al domicilio - potenziamento medicina territoriale e coordinamento con medicina ospedaliera; potenziamento della medicina di iniziativa anziché d'attesa; diffusione medicina basata su équipe multidisciplinari (qui parli di complessità dei bisogni) e PDTA (Piani diagnostico-terapeutici che favoriscono la precocità della diagnosi e l'accompagnamento) - Geriatra di base

Sostegno del caregiver familiare e di ogni forma di sussidiarietà orizzontale

Importanza nuove tecnologie (telemedicina, telemonitoraggio)

Bibliografia

Bramanti D. (2016), Anziani e activity: una relazione virtuosa? Un confronto tra dati italiani ed europei, in Marzotto C., Digrandi G., (a cura di), la conduzione di gruppi: metodologie ed esperienze, ed. Erickson, Trento, 2016, pp. 37-52.

Bramanti D., Garavaglia E. (2016), Reti e scambi tra generazioni nell'età anziana. Evidenze italiane ed europee, in «Studi di Sociologia», anno LIV, n° 3, pp. 153-168, 2016.

Bramanti D., Meda S. (2012), I grandi anziani: l'ultima transizione familiare, in G. Rossi, D. Bramanti,(a cura di), La famiglia come intreccio di relazioni: la prospettiva sociologica, Vita e pensiero, Milano, p. 111-140.

Bramanti D., Pavesi N. (2015), Dare e ricevere cura in famiglia, il caso dei progetti di Home Care: alcuni dati italiani ed europei, in (a cura di) Percorsi innovativi di assistenza domiciliare. Il progetto nazionale home care premium, ed. Erickson, Trento, pp. 15-42.

Lipszyc B., Sail E., Xavier A. (2012), Long-term care: need, use and expenditure in the EU-27, Economic Papers 469, European Commission, November.

OECD (2011), Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care, http://www.oecd.org/els/health-systems/47884520.pdf

Rossi G., Bramanti D., Meda S. (2007), Sostenere gli anziani e le loro famiglie è possibile: alcuni esempi emblematici, in P. Donati (a cura di), Famiglie e bisogni sociali: la frontiera delle buone prassi, FrancoAngeli, Milano.

Rossi G., Bramanti D. e Moscatelli M. (2014), Active ageing e sociogenerativitá: analisi delle reti e scambi intergenerazionali. un'indagine quantitativa su scala nazionale, in «Sociologia e Politiche Sociali», 3, 2014, pp. 33-60.

VIRGINIA COSTA
Referente minori stranieri non accompagnati ANCI-Associazione Nazionale Comuni Italiani

L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

L'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), fin dall'inizio del 2000 si è interessata al tema dei minori stranieri non accompagnati (msna) in virtù del fatto che i Comuni si sono trovati in prima linea nel far fronte a questa nuova consistente presenza, nei cui confronti i servizi sociali sono chiamati ad intervenire per l'attivazione di servizi di accoglienza e tutela. Nel corso degli ultimi 15 anni il fenomeno ha subito mutamenti ed il mio intento è di offrirvi una breve panoramica di come si è caratterizzata la loro presenza e quali interventi il nostro Paese ha messo in atto in loro favore, a partire da quando è iniziata ad essere particolarmente cospicua la componente di minori che arrivavano senza famiglia nell'ambito dei flussi non programmati di ingresso di stranieri nel nostro Paese. La presenza di msna ha cominciato ad essere particolarmente rilevante a cavallo del 2000 ed è stata sostanzialmente rappresentata da ragazzi che provenivano dall'Albania, dalla Romania, dal Marocco. La componente delle nazionalità si è modificata nel corso del tempo, ma non il numero degli arrivi che si è mantenuto costante con periodi di picchi correlati ad avvenimenti internazionali di rilievo come ad esempio la cosiddetta Emergenza Nord Africa.

L'ANCI è stata sollecitata dai Comuni per definire un sistema di accoglienza strutturato e stabile anche per i msna, in considerazione delle difficoltà incontrate negli anni dai servizi sociali nel far fronte alla necessità di attivare tutti i servizi necessari, così come avviene per tutti i minori. È stata così avviata da ANCI una ricognizione strutturata delle effettive presenze di minori stranieri non accompagnati attraverso la somministrazione di un questionario, ogni due anni, a tutti i Comuni italiani per raccogliere informazioni sul numero, le caratteristiche, le tipologie di intervento, le specifiche problematiche affrontate dai servizi sociali per assicurare un'adeguata presa in carico a questi giovani migranti. In questo modo possiamo affermare che negli ultimi 10 anni la presenza di minori stranieri non accompagnati in Italia è rimasta una costante e non è mai scesa sotto le 5mila unità.

A tal proposito i dati resi disponibili dalla Direzione Generale dell'Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, responsabile del censimento, descrivono in oltre 17mila i minori stranieri non accompagnati presenti al 31 dicembre 2016. Per avere un quadro d'insieme dei minori soli che sono stati accolti in Italia nel corso dell'anno 2016, ai numeri sopra citati si devono aggiungere tutti i ragazzi che, arrivati da minori, hanno compiuto la maggiore età nel corso dell'anno, in considerazione del fatto che nel 2016 , sono arrivati via mare più di 25mila minori.

La modalità prevalente di ingresso in Italia di questi minori, nel 2016, è stata via mare attraverso sbarchi sulle coste meridionali del Paese, sia della Sicilia e Calabria, ma cospicui sono stati anche gli arrivi tramite le frontiere terrestri, così come utilizzando le navi che arrivano ai porti dell'Adriatico provenienti dalla Grecia.

Questi arrivi impongono ai Comuni, in cui i minori vengono rintracciati, la necessità di dover intervenire per assicurare una forma di protezione, a pari titolo degli altri minori in difficoltà, in attuazione di quanto previsto dall'art. 403 del Codice Civile, (collocamento in luogo sicuro) che prevede che i minori che sono trovati senza rappresentanza legale di un genitore o di un parente che se ne faccia carico, devono essere posti in luogo sicuro e a loro devono essere assicurate tutte le forme di tutela che la norma prevede. Le difficoltà derivano dal fatto che l'arrivo in autonomia di questi ragazzi è chiaramente un evento imprevisto in quanto compresi nei flussi di ingresso definiti proprio "non programmati", ponendo il Comune dove avviene lo sbarco (porti dove attraccano barconi con presenza di minori soli) nell'urgenza di attivare i propri servizi sociali, responsabili della presa in carico di quei minori. L'attivazione delle necessarie misure di protezione di questi minori non potendo essere programmate nell'ambito della strutturazione dei servizi sociali, né come risorse economiche né come risorse umane capaci di prendersi carico delle problematiche portate da questi ragazzi, ha rappresentato un grosso problema per far fronte al quale spesso i territori in cui questi minori sono stati ritrovati, hanno nel corso del tempo organizzato delle risposte differenziate, frutto delle specifiche capacità di spesa, della disponibilità o meno di una rete di servizi attivi sul territorio, di un terzo settore particolarmente organizzato e di una serie di altri fattori anche derivanti da relazioni con altre istituzioni.

Tenuto conto di tali problematiche sollevate dalle amministrazioni locali, l'ANCI ha chiesto ripetutamente un intervento organico da parte dello Stato centrale, che potesse mettere in condizione i Comuni di svolgere la propria attività di protezione e tutela, che la norma attribuisce loro, disponendo di risorse dedicate e stabili. Questa situazione si è particolarmente inasprita nel corso del 2011 quando fu dichiarato lo stato d'emergenza per il gran numero di persone in arrivo dal Nord-Africa. Lo stato di emergenza ha permesso l'attivazione di misure straordinarie per far fronte alle necessità di intervento destinate ad organizzare l'accoglienza dei profughi, adulti e minori, che giungevano sulle nostre coste.

Alla conclusione dello stato d'emergenza (31 dicembre 2012) il Governo ha stabilito che dovesse essere superato l'approccio emergenziale nell'attivazione degli interventi necessari a mettere in sicurezza le persone in arrivo nel il nostro Paese per chiedere asilo. Si è ritenuto ormai indispensabile strutturare risposte di tipo ordinario a flussi d'ingresso che non potevano più essere considerati un'evenienza straordinaria. Alla luce di tale considerazione condivisa, il 10 luglio 2014, il Governo, le Regioni e gli enti locali hanno sancito un'Intesa in Conferenza Unificata in base alla quale è stato varato un *Piano Nazionale*

per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati. In particolare, relativamente ai minori stranieri non accompagnati, il Piano stabiliva che nel nostro Paese dovesse consolidarsi un sistema d'accoglienza che prevedesse due fasi:

- Primissima accoglienza - attivazione di strutture governative ad alta specializzazione con funzioni di identificazione, di eventuale accertamento dell'età e dello status, anche al fine di accelerare l'eventuale ricongiungimento con parenti presenti anche in altri Paesi dell'UE, individuate ed autorizzate dalle Regioni con il coordinamento del Ministero dell'Interno;
- Secondo livello di accoglienza di tutti i minori stranieri non accompagnati nell'ambito dello SPRAR, adeguatamente potenziato e finanziato.

Nella primissima accoglienza si prevede quindi che sia lo Stato centrale - attraverso il Ministero dell'Interno - a farsi carico dei primi interventi successivi agli arrivi massivi in modo che, come già stabilito per gli adulti, possa essere assicurata immediata protezione, identificazione, interventi sulla salute, in maniera separata fra adulti e minori. Le norme successivamente emesse hanno previsto che questa prima fase dell'accoglienza sia organizzata nell'ambito di strutture governative sotto l'egida del Ministero dell'Interno.

La seconda fase dell'accoglienza prevede che una volta concluse le prime attività che sono orientate soprattutto all'identificazione del soggetto e alla verifica di bisogni specifici, i minori siano trasferiti nella seconda accoglienza che fa capo allo Sprar-Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, la rete composta dagli enti locali che hanno attivato servizi specifici di accoglienza per queste categorie di stranieri che includono i minori arrivati soli, siano essi richiedenti asilo o meno.

Relativamente alle modalità di intervento si deve tener conto, fra l'altro, del dato dell'età che orienta gli interventi di protezione, educativi e di predisposizione di progetti di accoglienza integrata che devono necessariamente considerare che più dell' 80%, dei minori stranieri che arrivano oggi in Italia hanno oltre i 16 anni e oltre il 90% di loro sono maschi. Gli interventi sono condizionati anche dal fatto che nel nostro Paese, i minori stranieri non accompagnati accedono alle stesse misure di protezione previste per tutti gli altri minori, ma questo importante livello di tutela decade al compimento dei 18 anni quando la loro condizione di stranieri diventa preminente. L'intervento educativo e di inclusione sociale è importante e delicato poiché deve essere realizzato in maniera molto intensa, in un brevissimo tempo, nei confronti di adolescenti che arrivano con delle aspettative molto spesso non immediatamente realizzabili. Le criticità più frequentemente rilevate, riguardano: l'inserimento scolastico collegati alle difficoltà nel

riconoscimento titoli di studio; la riconnessione con il percorso scolastico seguito nel paese d'origine e con la necessità di ottenere immediatamente una certificazione dell'assolvimento dell'obbligo scolastico, necessario poi per il percorso di formazione professionale. La seconda fase dell'accoglienza dei minori soli è per sua natura quella propria dei Comuni in quanto destinata all'inclusione sociale e all'integrazione definitiva nelle nostre città. È per questo che gli interventi di accoglienza integrata devono fondarsi sull'adesione volontaria dei Comuni, chiamati ad attivare necessariamente, insieme al privato/sociale, quelle modalità di accoglienza adatte allo specifico target, a quella problematicità. Questo porta con sé la necessità di acquisire competenze aggiuntive rispetto a quelle di cui dispongono generalmente educatori e assistenti sociali, al fine di poter realizzare interventi specifici che potranno, nel tempo, arricchire le competenze del sistema di welfare in generale. Ne è un esempio la possibilità di sperimentare lo strumento dell'affidamento familiare anche per i minori stranieri non accompagnati, verificandone le prerogative anche al fine di promuovere il potenziamento di personale dedicato nei servizi sociali. Si tratta di uno strumento particolarmente delicato che se adeguatamente utilizzato, potrà sicuramente realizzare, con successo, percorsi di inclusione e integrazione sociale per questo target di minori. Ci troviamo quindi in un momento di profonde trasformazioni che chiamano in causa direttamente le amministrazioni locali per cui l'ANCI sta portando avanti una costante attività di sensibilizzazione e informazione dei Comuni affinché sia sempre più diffusa e ampia la partecipazione volontaria dei Comuni allo SPRAR-Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati.

ALDO FORTUNATI
Direttore Area educativa, sociale e culturale, Istituto degli Innocenti di Firenze

Dal monitoraggio del "piano nidi" alle prospettive della riforma dello 0-6

Il quadro di realtà

La diffusione di servizi educativi per la prima infanzia, secondo i più recenti documenti di orientamento della Comunità Europea, è un misuratore diretto e centrale del fatto che una comunità sociale riconosca pieno diritto di cittadinanza ai bambini, mentre la tuttora scarsa e diseguale diffusione dei servizi – che comprende il loro non essere un'opportunità rivolta alla generalità dei bambini – rappresenta un elemento di difetto. Gli stessi orientamenti segnalano una connessione diretta fra diffusione di servizi educativi e politiche di conciliazione.

In questa prospettiva - considerando che in Italia la natalità continua a diminuire e attualmente si registra un valore medio di 1,34 figli per donna e che il tasso di occupazione femminile è fermo al 48,1% (ben al di sotto della media europea che si attesa al 60,4%) - incentivare lo sviluppo di politiche di conciliazione anche attraverso la diffusione di servizi educativi risulta una misura non solo opportuna, ma urgente.

Da questo punto di vista, gli ultimi dieci anni hanno rappresentato un periodo di rinnovato impegno del governo centrale per lo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia – i nidi – a partire dal "piano straordinario 2007-09" (e dalle successive iniziative che ne hanno prolungato gli effetti fino al momento presente).

In questo modo – in anticipo sul traguardo del 2010 in cui la Comunità ne chiedeva la diffusione almeno per il 33% dei bambini 0-2 – l'Italia ha iniziato il recupero che nei decenni precedenti (dopo la legge 1044 del 1971) aveva lasciato esclusivamente a carico di Regioni e Comuni l'impegno a diffondere l'offerta di nidi.

Tuttavia, mentre la scuola dell'infanzia – di fronte al filo di lana del 2010 – mostrava di aver abbondantemente superato gli obbiettivi comunitari della sua diffusione almeno per il 90% dei bambini da tre a sei anni, risultandone già allora la sostanziale generalizzazione dell'accesso, il nido si trova – tuttora – nella posizione di servizio scarsamente diffuso e distribuito in modo disomogeneo nel Paese.

Le attività di monitoraggio dei recenti piani straordinari per lo sviluppo dei nidi – attività che hanno coinvolto, su mandato del Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio, l'Istituto degli Innocenti di Firenze – ci dicono come i provvedimenti di incentivazione allo sviluppo hanno

avuto un significativo successo, se si pensa anche solamente al fatto che dal 2008 (anno di inizio delle attività di monitoraggio) e il 2015 (anno di riferimento per l'ultimo rapporto disponibile) la rete dei nidi è passata da una potenzialità ricettiva di 210.541 posti a quella di 314.741, registrando un incremento di ben 104.200 posti.

Le criticità

In tante occasioni – e segnatamente nei confronti pubblici realizzati regolarmente in occasione della presentazione dei rapporti annuali di monitoraggio – è sempre emerso come sarebbe stato importante e fondamentale passare dall'incentivazione allo sviluppo attraverso piani straordinari alla definizione di piani ordinari per la garanzia di stabilità e di sviluppo dei servizi educativi per l'infanzia.

Tuttavia – in linea con l'indicazione comunitaria che spinge contemporaneamente a diffondere, qualificare e rendere accessibili i servizi – anche in Italia, al tema del maggior e più equilibrato sviluppo dei nidi sul territorio, fa da complemento la prospettiva di promuoverne l'accessibilità generalizzata ed equa, a fronte di una situazione che segnala – e maggiormente dove i nidi sono più diffusi - l'incremento generalizzato delle rinunce al posto, delle dimissioni e dei casi di morosità.

È da rimarcare al proposito che, mentre le scuole dell'infanzia offrono accoglienza alla generalità dei bambini da 3 a 6 anni in condizioni di prevalente gratuità del servizio (è così per le scuole dell'infanzia statali e comunali, che costituiscono il 75% dell'offerta, mentre nel caso delle scuole paritarie private il tenore delle tariffe è comunque non altissimo e calmierato dalla contribuzione statale), nel caso dei nidi solo un bambino su 5 accede al servizio in una condizione in cui il persistente retaggio di "servizio a domanda individuale" impone alle famiglie rette anche superiori ai €300,00 nel caso dei nidi pubblici o convenzionati e spesso superiore ai €500,00 nel caso dei nidi privati.

Resta peraltro evidente che – in un quadro generale in cui il decremento demografico (nel 2015 sono nati 480.292 bambini – dato basso come mai nella storia dell'Italia – e si prevede che la tendenza ci accompagnerà almeno nei prossimi dieci anni – l'Istat stima, per il 2016, 474mila nati vivi) si sposa con l'invecchiamento generale della popolazione (con una speranza di vita compresa fra 80 e 85 anni rispettivamente per uomini e donne e un indice di vecchiaia superiore a 150 - 165,2 al 01/01/2017), mentre la debolezza degli indicatori sull'occupazione femminile si associa all'incremento degli indicatori sulla povertà e in particolare delle famiglie con bambini piccoli – la diffusione di servizi educativi per i bambini nei primissimi anni di vita costituisce certamente un investimento fondamentale anche per il rilancio delle potenzialità della famiglia quale nucleo fondamentale di una società capace di guardare positivamente al proprio futuro.

Le prospettive

Considerate le questioni in gioco, non può che essere salutata positivamente la prospettiva aperta dalla recente approvazione del Decreto legislativo n. 65 del 13 aprile 2017 (Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107) sulla riforma dello 0-6.

Per quanto l'impianto generale della nuova norma dichiari in premessa la "progressività" della attuazione della riforma, è certamente importante e necessario mettere bene a fuoco le più idonee azioni da realizzare già da subito.

Un piano pluriennale sarà orientato a consolidare la generalizzazione della scuola dell'infanzia e la diffusione dei nidi almeno per il 33% dei bambini da 0 a 3 anni, a garantire la formazione universitaria dei nuovi educatori e insegnanti e il coordinamento territoriale del sistema integrato 0-6.

Sarà per questo molto importante la concertazione fra i diversi livelli di governo e fra i diversi protagonisti – pubblici e privati – della gestione dei servizi per attuare strategie integrate e diversificate, capaci di garantire risultati positivi che tengano conto della diversità anche forte dei diversi contesti territoriali. La Conferenza Unificata sarà per questo un contesto elettivo così come lo saranno gli accordi inter-istituzionali a livello regionale e di ambiti territoriali.

Quanto alla finalizzazione delle risorse disponibili, tre sembrano le più importanti prospettive da perseguire: è fondamentale attuare – sia pur progressivamente - l'esclusione dei nidi dai servizi a domanda individuale, prevedendo delle risorse utili ad alleggerire progressivamente il peso tariffario che attualmente grava sulle famiglie rendendo onerosa – quando non anche impedendo – l'accessibilità dei servizi, anche nel caso dei nidi comunali o privati convenzionati; per questo occorre che specifiche risorse siano destinate alla copertura dei costi di gestione, in modo da garantire che i nidi già esistenti nonché quelli di nuova istituzione possano rappresentare una offerta effettivamente accessibile dalla generalità delle famiglie la realizzazione dei "poli 0-6" rappresenta una prospettiva da coltivare con la massima attenzione. Occorre innanzitutto considerare che le scuole dell'infanzia già oggi non hanno più necessità del dimensionamento di qualche anno fa, mentre la persistente decrescita delle nascite lascia prevedere che questa tendenza si confermerà almeno nel prossimo medio periodo. Ciò posto sembra opportuno sviluppare prioritariamente nidi e micro-nidi per bambini da 3 a 36 mesi o da 12 a 36 mesi, verificando prioritariamente la possibilità di ristrutturare ambienti fra quelli disponibili nelle scuole dell'infanzia ma non più utilizzati per il 3-6 è molto interessante anche la prospettiva – complementare – dello sviluppo delle sezioni primavera, che potranno sostenere lo sviluppo di una offerta anche per i bambini più piccoli in particolare nelle aree del Paese – il mezzogiorno – in cui il nido è meno diffuso, determinando al contempo le condizioni per ridurre e eliminare

l’accesso anticipato alle scuole dell’infanzia, su cui unanime è il giudizio di offerta non pienamente valida sul piano della qualità.

FEDERICO PERALI

Professore ordinario di Politica Economica Dipartimento di Scienze Economiche, Università degli studi di Verona

Le povertà familiari e le politiche di inclusione sociale

Il reddito di inclusione (ReI) è frutto di un impegno collaborativo delle parti sociali e politiche al fine di offrire l'opportunità di una vita dignitosa a circa 1.8 milioni di persone. L'attuazione del reddito di inclusione (ReI) rappresenta una sfida culturale complessa e ambiziosa. L'obiettivo è di mettere in relazione sinergica e coordinata la dimensione sociale e quella del lavoro al fine di contrastare la povertà. Alcuni degli elementi innovativi riguardano i criteri di accesso dei beneficiari basati sia sull'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) sia sulla stima del reddito disponibile, il dosaggio del beneficio che dovrebbe favorire la ricerca attiva del lavoro e consentire di uscire dalla trappola della povertà in modo permanente anche grazie a progetti personalizzati di inclusione sociale e lavorativa, e la volontà di sostenere le autorità locali con supporto tecnico e informativo anche promuovendo la gestione coordinata dei servizi sociali da parte di reti di comuni appartenenti a zone omogenee.

Le novità introdotte da tale misura nazionale unica di contrasto alla povertà possono comportare criticità attuative che potrebbero minare il successo dello strumento. Queste possono riguardare la capacità di identificare correttamente le persone vulnerabili che sono effettivamente in condizioni di povertà e di fragilità, l'efficacia della governance del ReI nazionale e locale nel coordinare i diversi ambiti del sociale associati alle principali dimensioni di deprivazione di bisogni primari (nutrizione, salute, abitazione, relazioni e istruzione) con gli aspetti lavorativi, e l'adeguatezza del trasferimento economico e dei percorsi di reinserimento personalizzato nel contrastare condizioni di povertà cronica.

Capacità di identificare correttamente le persone più vulnerabili

L'eleggibilità al ReI è riconosciuta a nuclei familiari in possesso congiuntamente di valore ISEE non superiore a 6mila euro, indicatore della situazione reddituale equivalente (ISRE) non superiore a 3mila euro di reddito disponibile, valore del patrimonio immobiliare, esclusa la casa di abitazione, non superiore ai 20mila euro, e un patrimonio mobiliare non superiore a 10mila euro. Per il patrimonio immobiliare la soglia si riduce a 6mila euro per i nuclei familiari composti da una persona e a 8mila euro per i nuclei composti da due persone. L'accesso al ReI dipende anche dalla presenza nel nucleo di un minore o di un disabile, o di una donna in gravidanza o di almeno un disoccupato con età superiore ai 55 anni. Secondo le stime del ministero, il ReI potrebbe raggiungere 780mila nuclei, pari a circa il 3 percento delle famiglie italiane, corrispondenti a circa 1,8 milioni di persone pari a un costo stimato pari alla risorsa allocata dal governo di circa 1.8 miliardi di euro.

Nel Veneto, secondo le mie stime basate su dati Istat IT-SILC relativi alle condizioni di vita degli Italiani, vi sono il 5 percento di famiglie con un ISEE inferiore a 6mila euro, il 3.7 percento di famiglie con ISRE inferiore a 3mila euro e il 2.7 percento di famiglie se si considerano i due criteri congiuntamente. Tenendo conto anche del vincolo patrimoniale si riduce a circa il 2.3 percento di famiglie. Se teniamo conto anche delle altre situazioni di disagio con scale che pesano la diversa composizione familiare, i maggiori costi di chi vive da solo, e la mono-genitorialità, la proporzione di famiglie con ISEE inferiore a 6mila euro sale a oltre il 10 percento, al 4.7 percento se considerato congiuntamente al reddito disponibile. Questo esercizio mostra che se si aggiungono altre dimensioni di disagio o di esposizione al rischio di povertà la mappa delle famiglie che dovrebbero essere aiutate, ma non lo saranno, cambia in modo significativo. È bene rimarcare che nel campione Istat le famiglie svantaggiate, fragili o particolarmente vulnerabili sono molto sotto-rappresentate. Gli stessi dati storici relativi alle dichiarazioni Isee si riferiscono alla sotto-popolazione selezionata che ha richiesto l'accesso ai servizi e non rappresenta con un sufficiente grado di confidenza la popolazione del disagio. Se non si svolgono inchieste mirate a conoscere le reali condizioni di vita delle famiglie fragili, la stima della domanda latente di servizi sociali può essere fortemente distorta, e la prova dei mezzi, cosi come configurata, potrebbe essere poco efficiente nel riconoscere chi è in stato di effettivo bisogno.

Vi è un altro aspetto che ritengo cruciale. Supponiamo che la soglia di accesso ai servizi dell'infanzia sia in Veneto pari a 18mila euro ISEE. Questo livello riconoscerebbe eleggibili circa il 38 percento delle famiglie, di cui solo il 2.3 percento sarebbe definito "povero" secondo i criteri fissati per il ReI. L'Istat fissa la linea della povertà assoluta circa intorno a 12mila euro annui di spese che dovrebbero essere una buona approssimazione del reddito disponibile. Ne possiamo dedurre, quindi, che la soglia di accesso su base ISRE di 3mila euro, essendo circa un quarto della linea della povertà, può essere considerata una linea che identifica i più indigenti. L'ISEE, cosi come ora disegnato, non è appropriato da solo per identificare chi è povero. L'ISEE potrebbe diventare comparabile a un indicatore diretto della povertà se venissero eliminate le franchigie e il peso del valore patrimoniale venisse limitato alla piccola parte che potrebbe essere monetizzata per fare fronte a vincoli di liquidità determinate per esempio da perdita del lavoro. Se non si allineano le soglie della povertà con le soglie ReI diventa improbo per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di ottemperare all'impegno di monitorare e valutare l'impatto del ReI sulla base, per esempio, del numero di famiglie che esce, in modo possibilmente permanente, dalla trappola della povertà.

Efficacia della governance del ReI

Uno dei fattori chiave della riuscita del ReI sta nella capacità delle istituzioni che erogano i servizi di prossimità a coordinare la complessità e multidimensionalità degli interventi di inclusione sociale e

lavorativa dei soggetti svantaggiati mantenendo qualità di prestazioni assistenziali comparabili nei diversi ambiti territoriali. Spesso è la persona svantaggiata, o un suo familiare, che deve gestire le diverse dimensioni del disagio interfacciandosi con le diverse istituzioni quali i comuni per aspetti relativi all'accesso a servizi scolastici, o a problemi della casa sia di sfratto o di copertura delle spese condominiali, ai centri di impiego, alla sanità, alla banca per problemi di credito al consumo o per chiedere finanziamenti per sostenere le cure dei propri anziani. In mancanza di una istituzione deputata a coordinare la gestione contemporanea di più servizi secondo un approccio olistico, è molto probabile che si creino disparità di accesso.

Per ovviare a questo problema, il decreto legislativo prevede che i Comuni, che rappresentano congiuntamente con l'INPS i soggetti attuatori del ReI, creino punti per l'accesso al ReI che offrono informazione, consulenza e orientamento ai nuclei familiari sulla rete integrata degli interventi e dei servizi sociali. Ai Comuni è anche richiesto un coordinamento a livello di ambito territoriale per realizzare l'associazione e gestione di funzioni di prossimità e il raccordo con gli enti del Terzo settore attivi nel contrasto alla povertà. Considerato l'insuccesso della normativa statale in tema di obbligatorietà per i piccoli Comuni della gestione associata di funzioni al fine di trarre vantaggio da chiare economie di scala e di scopo, sembra lecito chiedersi come la creazione di reti di comuni possa avvenire senza un chiaro disegno governativo, e conseguente azione incentivante e di capacity building, al fine di creare efficaci sistemi integrati di servizi sociali e del lavoro a livello di ambiti territoriali omogenei in grado di coordinare strutture assistenziali, di mantenere registri di volontariato e associazioni al fine di attivarne le risorse per i progetti personalizzati, le beneficienze pubbliche o la finanza di comunità, o le politiche per i minori. La prevista azione di rafforzamento dei centri per l'impiego con 600 nuovi operatori da dedicare alla presa in carico dei beneficiari del ReI e alla collaborazione con i servizi sociali per la progettazione personalizzata potrebbe non essere sufficiente a coprire il territorio in modo adeguato.

I nuclei familiari accedono previa valutazione multidimensionale finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti tenendo conto dei fattori di rischio e vulnerabilità a cui è esposto il nucleo e a definire il progetto personalizzato in grado di garantire il soddisfacimento dei livelli essenziali sociali integrati con i livelli sanitari. Se la situazione di povertà è legata prevalentemente alla situazione lavorativa, allora il progetto personalizzato si trasforma in un programma di ricerca intensiva di occupazione in collaborazione con il centro di impiego. I servizi per l'informazione e l'accesso al ReI e la valutazione multidimensionale cosi come il progetto personalizzato e i sostegni in esso previsti costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e senza maggiori oneri per la finanza pubblica. Questa impostazione genera ragionevoli dubbi sulla sostenibilità finanziaria sia delle azioni accompagnatorie del reddito di inclusione sia sulla capacità degli enti che erogano i servizi a monitorare l'efficacia dell'azione e valutarne l'impatto sulle famiglie in una

logica multi stakeholder con metodologie qualitative e quantitative. Questa attività è fondamentale sia per dosare gli interventi in modo adeguato a curare il problema in via definitiva sia per mettere in atto politiche attive di prevenzione del rischio di povertà creando un rapporto di reciprocità e di relazioni circolari tra famiglie, imprese, banche, terzo settore e pubblica amministrazione.

Adeguatezza del trasferimento economico

Il beneficio economico del ReI è pari, su base annua, al valore di circa 3mila euro moltiplicato per la scala di equivalenza familiare. Il sussidio mensile sarà caricato sulla Carta ReI, che sostituirà la Carta Acquisti. Metà dell'assegno potrà essere prelevato in forma di contante, e l'altra metà speso in negozi convenzionati. Il trasferimento economico annuo che a seconda della dimensione familiare varia dai 3 ai 6mila euro annui copre di fatto circa la metà del fabbisogno per i consumi di beni di prima necessità stabilito a circa 12mila euro l'anno in corrispondenza della linea della povertà assoluta. Ne segue che il fattore chiave per favorire l'uscita dalla condizione di povertà non è rappresentato dal beneficio economico, ma dalla efficacia nell'accompagnare l'individuo e la famiglia nel percorso di riabilitazione sociale e inclusione lavorativa. Per valutare l'efficacia del ReI sarà di primaria importanza seguire le famiglie anche alla fine del percorso di reinserimento al fine di verificare l'esposizione delle famiglie prese in carico al rischio di ricadute.

Data la dimensione modesta del trasferimento, è ragionevole pensare che questo non costituisca un disincentivo al lavoro. In questo senso, il reddito di inclusione difficilmente potrà essere coordinato con l'attuazione di un reddito minimo disegnato per offrire anche incentivi economici corretti per favorire la ricerca attiva del lavoro se non viene parimenti riordinato l'istituto della cassa integrazione.

In generale, va riconosciuto il merito di attivare un processo integrato sia tra diversi livelli amministrativi sia all'interno degli ambiti territoriali tra servizi per l'impiego, la formazione, le politiche abitative, la tutela della salute e l'istruzione. È auspicabile che questo processo trasformi il welfare state italiano, tradizionalmente centrato sull'individuo, in un welfare di comunità più focalizzato sulla famiglia, le reti di prossimità e l'accumulo di capitale sociale che sia economicamente sostenibile e socialmente efficace. Da un welfare erogato esclusivamente su richiesta a un welfare anche di prevenzione che si basa sulla conoscenza dei fattori di rischio a cui sono esposte le famiglie e i fattori di protezione su cui investire per produrre giovani e famiglie più forti.

ELISABETTA CARRÀ
Professoressa Associata, Facoltà di Psicologia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

La rilevanza della valutazione d'impatto per le politiche familiari

Trattare in pochi minuti il tema della valutazione d'impatto delle politiche familiari è molto impegnativo e ho quindi scelto di selezionare gli aspetti meno scontati e di lanciare una proposta che potrebbe essere direttamente operativa.

Le principali parole usate a proposito della valutazione d'impatto familiare nel gruppo di lavoro sono state: micro e macro livello, differenza tra *outcomes* e impatto, breve termine, lungo raggio, verifiche della familiarità, misurabilità, quantificabilità, necessità di adottare una logica multi stakeholder. Tanti concetti che appaiono abbastanza scontati oggi; in realtà, nessuno di loro potrebbe avere un qualche valore effettivo, se non si trovano strade rapide per mettere in pratica quanto auspicato.

Nel mio intervento tratterò i seguenti punti: a) che cosa significa valutazione d'impatto familiare, b) perché è necessaria e infine c) proporrò uno strumento per realizzarla da subito, se c'è la volontà.

Cosa significa valutazione d'impatto familiare

Analizzerò parola per parola il titolo della mia relazione, provando ad individuare di ogni concetto il significato non scontato. Valutare implica avere dei criteri con cui confrontare un dato e, fin qui, sono tutti d'accordo. Cosa non è scontato? Che la valutazione deve essere intesa come parte di un processo che inizia con la progettazione ed è in questa fase che i criteri vanno individuati così come gli indicatori per misurarne il soddisfacimento (Carrà, 2008). Se ci focalizza solo sulla fine del processo, ovvero sulla valutazione d'impatto, si compie un errore di prospettiva. Parlare di impatto significa prendere in considerazione qualcosa di diverso dal semplice risultato, *outcome* di una *policy*. L'idea di impatto rimanda all'immagine del sasso che cade nell'acqua, dà l'idea di un processo. Il sasso che cade nell'acqua è l'*outcome*, ma cosa genera? Parlare di valutazione d'impatto significa vedere, al di là dei risultati, le conseguenze che essi portano con sé. In questo senso è necessario decidere qual è il raggio dell'effetto che mi interessa misurare. Inoltre, è necessario riconoscere che gli effetti derivano dalla convergenza spesso inconsapevole tra più azioni che interferiscono con gli output iniziali. Per questo, per valutare l'impatto è necessario cercare di coinvolgere (e qui c'è il riferimento al termine "multi-stakeholders" usato nella sintesi) tutti gli attori che giocano un ruolo nel produrre certi effetti (Carrà, 2008). Ciò andrebbe fatto già in fase di progettazione, perché è l'unico modo per fare gioco di squadra, anziché ostacolarsi a vicenda, anche inconsapevolmente. Se a valutazione d'impatto aggiungiamo familiare le cose si complicano e di parecchio. Significa introdurre

una rivoluzione di prospettiva che non so bene se anche all'interno di questa sala e anche negli interventi che mi hanno preceduto è stata colta fino in fondo. Questa rivoluzione di prospettiva implica assumere che qualsiasi policy, non solo le politiche familiari, le *policies* educative, del lavoro, urbanistiche, impattano sempre sul benessere delle famiglie e mai solo su quello degli individui e di questo bisogna tenere conto già in fase programmatoria (Carrà, 2016). Ormai ci sono centinaia di ricerche internazionali che dimostrano che ci sono maggiori probabilità di avere successo su problemi individuali se si coinvolgono le famiglie nell'intervento e si punta a migliorare le condizioni di vita dell'intera famiglia in cui il problema si è manifestato (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, & Cadigan, 2012b). La ragione è abbastanza semplice da capire a partire un esempio che mi traghetta al secondo punto della mia relazione.

Perché è necessaria la valutazione d'impatto familiare

Uso un esempio che traggo da un recente testo di Pierpaolo Donati (2014). Prendiamo una coppia che decide di avere un figlio. Noi diremmo in modo semplicistico che la diade si trasforma in triade, ma l'intervento ha un impatto moltiplicato in realtà per tre. Se nella coppia l'uno doveva tenere conto dell'impatto delle sue scelte solo sull'altro e viceversa, col figlio ci sarà un impatto bidirezionale di ciò che fa il figlio su ciò che fa il padre; lo stesso avverrà per la madre, ma poi ci sarà anche un impatto della relazione tra madre e figlio sul padre, della relazione padre e figlio sulla madre, della relazione di coppia sulla relazione figlio-padre, eccetera eccetera. Quindi c'è effettivamente un intreccio molto complesso degli impatti reciproci di qualsiasi scelta avvenga all'interno della relazione familiare (Carrà & Bramanti, 2017). Cosa succede se a questi tre nodi aggiungo quello del lavoro di entrambi i partner? E poi se inserisco altri fattori? Il rapporto con le famiglie di origine, che da *caregiver* possono diventare *caretaker*? Pensate a che strappo può produrre un intervento che non tiene conto dell'impatto su tutta la rete anziché solo sul singolo. Vengo all'ultimo punto.

Come realizzare la valutazione d'impatto familiare?

Ho da fare una proposta concreta di cui il nostro centro di Ateneo insieme al CISF ha già messo le basi nel settembre del 2017, quando abbiamo tenuto nella nostra Università un convegno per presentare un modello e proporre la sperimentazione in Italia di un approccio che negli USA il Family Impact Institute sta diffondendo in un numero sempre maggiore di Stati (ormai sono già a 25) e con un orientamento assolutamente e intenzionalmente non partisan. Gli USA, che non sono certo dei campioni di politiche familiari, tuttavia hanno accumulato un'enorme mole di ricerche che dimostrano come gli interventi sui singoli funzionano meglio quando si promuove il benessere dell'intera famiglia. È possibile in questo senso individuare un collegamento con l'intervento della professoressa del Boca, che mi ha preceduto, in cui si mostrava l'efficacia dei servizi per la prima infanzia nel migliorare le competenze dei bambini provenienti da famiglie svantaggiate. Le ricerche americane tuttavia, mostrano che la famiglia, le relazioni familiari,

sono una concausa rispetto ai servizi per l'infanzia: non è solo il fatto di introdurre servizi di buona qualità che può portare a un miglioramento delle condizioni di vita della nuova generazione fin dalla prima infanzia, perché questo si può verificare a condizione che i servizi abbiano un impatto positivo sulle relazioni familiari. In sostanza, le ricerche statunitensi hanno dimostrato l'opportunità di considerare sempre l'impatto familiare e non solo individuale di politiche e progetti, perché la famiglia "media" tra le policies e i loro outcomes. L'approccio elaborato dal Family Impact Institute, che si chiama Family Impact Lens (Bogenschneider, Little, Ooms, Benning, & Cadigan, 2012a; Bogenschneider et al., 2012b), se applicato ad ogni livello, dalle policies agli interventi, dovrebbe garantire una ricaduta positiva sulle famiglie e quindi sull'intera società. Esso si basa su cinque principi *evidence based*, cioè basati sulle ricerche, che quindi non sono stati desunti in modo ideologico, e a questi principi le *policies* e le prassi dovrebbero orientarsi. Più nel dettaglio, le evidenze di ricerca confermano che il benessere delle nuove generazioni cresce dove: le famiglie non vengono sostituite nei loro compiti specifici ma sostenute, i legami familiari sono più stabili e sono supportati nei momenti di instabilità, le relazioni familiari sono considerate sempre una risorsa essenziale per rispondere al meglio ai bisogni dei singoli membri, viene riconosciuta la specificità di ogni storia familiare, la cultura specifica, la specifica fase del ciclo di vita, viene promosso l'impegno civico delle famiglie, la costituzione di reti di auto aiuto e la partecipazione.

La metodologia con cui si declina il modello del Family Impact è strutturata su tre livelli e consente di rendere coerente tutto il processo, dalla progettazione alla valutazione dei risultati. Ad ogni livello, e questo lo sottolineo, si presuppone un incontro tra mondo accademico della ricerca e *policymakers*, ad indicare che non ci si può improvvisare valutatori dell'impatto familiare. Ci vuole una particolare formazione e ci vuole l'incontro tra il mondo dell'accademia e il mondo del *policy making*.

Al primo livello ci sono i Family Impact Seminar, nell'ambito dei quali i *policymakers* vengono guidati dai ricercatori ad affrontare, dal punto di vista dell'impatto familiare, problemi che per loro sono in quel momento particolarmente rilevanti.

Al secondo livello le Family Impact Checklist, che costituiscono delle linee guida elaborate dai ricercatori insieme ai *policymakers* per stendere progetti di legge, progettare i servizi, eccetera.

Al terzo livello la Family Impact Analysis, con cui i ricercatori accompagnano i *policymakers* nel monitorare e valutare leggi e servizi già esistenti per capire come fare in modo che l'impatto familiare sia migliore.

Ad ogni livello è necessario il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* e soprattutto la creazione di contesti di lavoro non *partisan*; e questa è l'unica strategia per evitare che quanto fatto da un governo sia cancellato dal seguente.

L'Osservatorio Nazionale, che dovrebbe essere un'istituzione non *partisan*, potrebbe assumere questo modello e garantire quella continuità nel tempo della prospettiva familiare che non può, per funzionare bene, essere sottoposta ai continui avvicendamenti politici in cui o ci si appropria di un successo generato dall'altra parte o si cancella la policy senza neppure dare il tempo di vedere se funziona.

L'Osservatorio è per definizione un luogo che adotta uno sguardo, una *lens* appunto, quindi quale luogo migliore per adottare questo modello? La professoressa Bogenschneider nel nostro convegno di settembre ha concluso ribadendo che l'unica strada percorribile è quella che usa costantemente il traghetto tra politica e ricerca, non con la produzione di centinaia di report, poco fruibili per l'operatività, ma con un dialogo diretto che si attivi circa problemi sentiti come urgenti e che i ricercatori possono aiutare ad osservare con le lenti dell'impatto familiare. Questo però è possibile se anche in Italia viene sostenuta la ricerca, sola e in grado di suffragare la validità di certe scelte che spesso appaiono discutibili non perché siano cattive in sé, ma in quanto sembrano poggiare solo su criteri valoriali e ideologici che non riescono a creare convergenza.

Bibliografia

Bogenschneider, K., Little, O., Ooms, T., Benning, S., & Cadigan, K. (2012a). The family impact handbook. Madison, WI: The Family Impact Institute.

Bogenschneider, K., Little, O., Ooms, T., Benning, S., & Cadigan, K. (2012b). The family impact rationale. Madison, WI: The Family Impact Institute.

Carrà, E. (2008). Un'osservazione che progetta. Strumenti per l'analisi e la progettazione relazionale di interventi nel sociale. Milano: Led.

Carrà, E. (2016). Politica familiare. In P. Terenzi, L. Boccacin & P. Prandini (Eds.), Lessico della sociologia relazionale (pp. 181-185). Bologna: Carocci.

Carrà, E., & Bramanti, D. (2017). Verso la misura della qualità familiare degli interventi: un percorso entro la sociologia relazionale. Sociologia e politiche sociali, (1), 61-82. doi:10.3280/SP2017-001004

Donati, P. (2014). Morphogenic society and the structure of social relations. In M. S. Archer (Ed.), Late modernity - trajectories towards morphogenic society (pp. 143-172). Heidelberg-New York-Dordrecht-London: Springer.

GRUPPO 5 PROPOSTE E PROSPETTIVE PER UN FISCO A SOSTEGNO DELLE FAMIGLIE

MAURO MARÈ

Professore ordinario scienza delle finanze presso l'Università Luiss – libera università internazionale degli studi sociali "Guido Carli" – Componente del comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia

Proposte e prospettive per un fisco a sostegno delle famiglie

Breve sintesi di quanto emerso dai gruppi e questioni da approfondire.

Il "trattamento fiscale o il finanziamento delle politiche per la famiglia" è il tema cui hanno lavorato due gruppi dell'Osservatorio nazionale registrando un'elevata convergenza e condivisione sulle questioni fondamentali. Si è discusso anche della riforma dell'IRPEF in senso generale e del sistema tributario. Sono emerse, tra altre, quattro proposte formali, diverse fra loro che hanno varie finalità obiettive. Due vanno nella direzione di rafforzare il trattamento della famiglia all'interno dell'IRPEF, mentre altre due sono sulla TARI, il tributo sui rifiuti all'interno dell'imposta unica comunale, e un'altra riguarda il ticket sanitario. Naturalmente le proposte sono venute con una stima dei costi, ma richiedono di essere completate stimando le coperture finanziarie e le possibili opzioni alternative ed è necessaria anche una declinazione dal punto di vista normativo. Queste le proposte: Fattore Famiglia che è venuta dal forum Associazioni Familiari, NAFU, CGIL, CISL e UIL in due versioni, poi sintetizzate in una unitaria. Riforma della TARI, che formulata da ANCI e condivisa un po' da tutti, e tesa a ridurre o introdurre all'interno del tributo comunale un meccanismo che tenga conto dei carichi familiari, quindi un'esenzione o un'agevolazione in base al numero di figli o al livello di reddito e, infine, la riforma del sistema dell'esenzione dei ticket sanitari, cambiando (proposta dal forum Associazioni Familiari) il sistema attuale di esenzione. Sono state discusse molte altre proposte, ad esempio quale sia la soglia di reddito per definire un familiare a carico, attualmente è a 2840 euro, molte proposte propongono di innalzarla a 6000, 6500, 8000 o 9000 euro. Oggetto di riflessione è stata poi la revisione nell'IRPEF del peso degli altri familiari a carico, che non sono i figli, nonché la questione delle famiglie monoreddito e bi-reddito. Sono state anche chieste informazioni al Parlamento ad esempio se nel processo di revisione delle spese fiscali fosse in atto o si desiderava rivedere anche l'aspetto per il potenziamento delle associazioni familiari. La risposta è stata affermativa, però non sappiamo se nell'attuale legge in bilancio del 15 ottobre ci sarà una revisione o una parziale revisione delle spese fiscali o se la cosa sarà rinviata al prossimo anno. Ci si è molto confrontati sul problema della non autosufficienza. E ci sono altri due problemi interessanti: la Negative Income Tax, cioè i non capienti su cui

c'è stato più o meno un consenso a intervenire con un trasferimento monetario data la difficoltà di adottare il quoziente o lo splitting familiare. Sono emersi, infatti, dei dubbi abbastanza diffusi sulla strada cosiddetta francese del quoziente o dello splitting familiare, non solo per gli effetti distributivi negativi che potrebbe avere, ma per i disincentivi sull'offerta di lavoro femminile e, non da ultimo, la contrarietà con gli articoli della Costituzione, che prevedono che l'IRPEF sia un tributo personale e individuale e non familiare. Quindi tale meccanismo richiederebbe una modifica della Costituzione, un passaggio molto complicato. Sul fattore Famiglia l'idea di fondo era rivedere la quota esente IRPEF, e cioè la parte di reddito IRPEF che è esclusa da tassazione, con l'introduzione di una no - tax area individuale. L'idea di introdurre questo Fattore Famiglia mobile, che verrebbe aggiustato sulla base del numero dei familiari e anche delle condizioni del reddito, sarebbe trasformato in minimo vitale familiare. Quindi una no-tax area familiare, non basata sulla famiglia, ma sull'individuo, tenendo in considerazione i figli e le condizioni anche di bisogno, invalidità, vedovanza, e definire una nuova coda esente IRPEF su cui l'aliquota è zero, cioè non è tassata. In ogni caso una *negative income tax* è probabilmente l'unico strumento per trattare le condizioni dell'incapienza. Nelle spese fiscali, uno dei problemi fondamentali che si affrontano è che bisogna avere un'imposta positiva, a debito per utilizzarle. Se non abbiamo un'imposta positiva, le spese fiscali hanno effetti distributivi molto particolari. Si parla anche di eliminare le detrazioni fiscali, ovviamente andrebbero precisate bene quali. C'è tutta la questione se estendere questo fattore ai lavoratori autonomi, credo che sia necessario, altrimenti ci sarebbe un problema molto serio tra reddito da lavoro dipendente, tra pensioni e redditi autonomi; i costi, secondo le stime fatte dal forum delle famiglie, sarebbero superiori ai 10 miliardi, forse fino a 12-14. Naturalmente questo deve essere validato da una stima ufficiale. Il vantaggio della proposta del forum famiglia è che la loro proposta permette un'introduzione graduale, quindi i 10 miliardi sarebbero il valore totalmente a regime mentre si potrebbe iniziare con una piccola parte, quindi avviare questa strada e poi, via via che si individuano le risorse di finanza pubblica, andare a regime. Seconda proposta emersa è il NAFU, un nuovo assegno familiare universale. L'idea di fondo è di unificare le detrazioni IRPEF per carichi familiari, in sostanza eliminare le detrazioni per carichi familiari e portarle dentro agli assegni a nucleo. Quindi da strumento fiscale, farlo diventare molto più uno strumento assistenziale. Eliminare le detrazioni IRPEF e figli a carico, qui ci sarebbero anche il coniuge o a seconda dei tipi di figli a carico. Ad esempio, nella proposta una delle idee era quella di tirare su il limite di età sopra i 18 anni. Naturalmente andrebbe considerato il reddito e il patrimonio, ad esempio utilizzando l'ISEE o anche un altro indicatore. Anche qui, quali sono le questioni principali: l'incidenza, le detrazioni sono a carico del sistema tributario, quindi dei contribuenti, mentre gli assegni familiari sono pagati sostanzialmente dai datori di lavoro e dai lavoratori. Quindi questo crea un effetto macroeconomico generale, oltre che distributivo.

La seconda questione già anticipata: estendere la copertura anche ai lavoratori autonomi. NAFU ha un importo fisso fino a 25.000 euro. Nelle versioni proposte c'erano diverse ipotesi, decresce gradualmente

fino a 50.000 euro poi resterebbe costante per tutti da 400 euro fino a 1.600 euro in base al numero dei figli. Slittamenti e importo sarebbero fissi per ogni figlio, ma si ridurrebbero all'aumentare del reddito. Costo, secondo diverse proposte, oppure altre stime fatte, superiore ai 5-6 miliardi. Anche qui la questione di fondo è come viene trovata la copertura e, soprattutto, la stima degli effetti distributivi che ha questa proposta.

C'è poi, seriamente, la questione della tassazione della famiglia, come obiettivo di revisione. Non solo dell'IRPEF, ma degli effetti economici dell'intero sistema tributario. C'è un piccolo problema che è quello delle risorse. Abbiamo impegni europei molto precisi, li dobbiamo rispettare, c'è poco da fare. Se in Germania, il ministro delle finanze e dell'economia non resterà Schäuble, potrebbe essere o sarà un esponente del partito liberale nella coalizione che faranno, sono sicuramente elementi di preoccupazione. Non è un giudizio politico o di valore, semplicemente hanno un'idea molto precisa sul rispetto delle regole del debito e sulla finanza pubblica italiana, quindi lo spazio che noi abbiamo, che abbiamo avuto, il margine di visibilità, sicuramente si ridurrebbe. La riforma IRPEF più generale è opportuna per varie ragione e tranne la riforma IRPEF, sicuramente la questione dell'equità orizzontale delle detrazioni della famiglia è fondamentale e quindi, quando verrà affrontata, se verrà affrontata, una chiave è proprio questa. L'IRPEF è ormai un'imposta sostanzialmente non progressiva, o lievemente progressiva sui redditi da lavoro dipendente e da pensioni, se vedete il numero dei contribuenti sono sostanzialmente lavoratori dipendenti e pensionati. Diversi studi, molti autori sono qui, Di Nicola, Baldini, le aliquote marginali formalmente sono 5, ma in realtà sono 2, 2 e mezzo perché per effetto di detrazioni e deduzioni salgono subito e restano elevate già al 40%, quindi è evidente che prima o poi, quando le condizioni ci saranno, si ponga la questione di una riforma dell'IRPEF in generale e in particolar modo degli aspetti di equità orizzontale e della famiglia. Quali sono i prossimi passi? Intanto sentire le relazioni dei colleghi esperti, che porteranno altre idee, altre proposte e altre linee; definire bene le proposte dal punto di vista dell'articolato; stimare con precisione il loro costo e gli effetti distributivi, individuare le possibili coperture e scegliere cosa è possibile fare dato il vincolo di finanza pubblica.

FERNANDO DI NICOLA

Consigliere per le politiche fiscali presso il Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze

Limiti del vigente intervento a sostegno delle famiglie e linee di una possibile riforma

In questa relazione si intende argomentare ragioni e criteri di una riforma di sostegno ai carichi familiari, cercando di esporre quali sono i punti di debolezza dell'attuale sistema.

Preliminarmente, un breve excursus sulla situazione attuale del sostegno ai carichi familiari. Si può dire che il sostegno è fondato oggi su due fondamenti e qualche corollario.

Le detrazioni Irpef per carichi familiari

Il principale, sia in quanto fruibile da chiunque, sia per la sua entità in termini di risorse (oltre 11 miliardi di euro annui di minor gettito), è costituito dalle detrazioni Irpef per i familiari a carico. È un meccanismo universalistico, cioè si riferisce a tutti i contribuenti IRPEF ed è attribuibile per i soli soggetti a carico, come oggi sono fiscalmente definiti, cioè con un reddito complessivo annuo inferiore ai 2.841 euro, valore ormai superato dall'evoluzione dei prezzi e dei redditi.

La determinazione del quantum è piuttosto articolata e con varianti, collegata al tipo di soggetto a carico (figlio, coniuge, altro, con ulteriori varianti per caratteristiche quali l'essere nato da poco o essere soggetto con una disabilità certificata); per ciascun soggetto fiscalmente a carico viene fissata dapprima una detrazione, spettante in misura decrescente al crescere del reddito (individuale, in quanto Irpef), fino ad annullarsi intorno a 120.000 euro e più, per definire le detrazioni chiamate "spettanti".

Questo termine è particolarmente infelice, perché una parte delle detrazioni spettanti possono non essere effettivamente fruite - e vedremo di quanto - se c'è "incapienza": per i soggetti a più basso reddito, per i quali l'imposta lorda è particolarmente bassa, le detrazioni spettanti non riescono ad arrivare a destinazione, cioè ad essere fruite, in quanto l'Irpef italiana non è in generale un'imposta che può essere negativa. Dunque, il termine spettanti va preso con beneficio di inventario, come si evince dalla tabella che segue.

Tab. 1: percentuale fruita delle detrazioni per carichi familiari per decimi di reddito equivalente

decimi di reddito equivalente	% fruite delle detrazioni fam.
1	25%
2	69%
3	80%
4	86%
5	89%
6	95%
7	94%
8	92%
9	93%
10	95%
Totale	**79%**

Come si vede, a fronte di una percentuale complessiva di detrazioni fruite rispetto a quelle spettanti attorno all'80% (11,2 miliardi fruiti a fronte di 14,2 spettanti), ciò che rende questo strumento di sostegno insufficiente e distorsivo è il suo diverso grado di fruizione a seconda del livello di benessere economico. Il 10% più povero, infatti, fruisce solo di un quarto del sostegno "spettante", mentre se ci si riferisce al quinto di popolazione a più basso reddito la quota fruita è comunque inferiore al 50% di quanto teoricamente attribuito dallo Stato.

Un altro limite delle detrazioni è che sono attribuite attraverso un meccanismo di decrescenza tarato sul reddito complessivo individuale. Questo dà origine a dei paradossi; se ad esempio uno dei due genitori è ad altissimo reddito e l'altro invece, magari proprio in virtù del fatto che l'altro coniuge è ad alto reddito, risulta per l'Irpef a basso reddito perché magari si è messo part-time, per il fisco, per l'IRPEF che è un'imposta individuale, questo nucleo familiare ha un componente "povero" e questo componente povero fruisce di una maggiore percentuale spettante. Se la stessa famiglia avesse i redditi dei coniugi distribuiti diversamente, fruirebbe in misura inferiore dei vantaggi.

Inoltre, e non è cosa da poco, il riferimento al reddito complessivo Irpef per la graduazione della detrazione spettante eredita da questo la notevole e crescente erosione costituita dalle numerose ed ingenti esclusioni. Per tutte si possono ricordare tutti i redditi finanziari (concentrati nella popolazione più abbiente) e la gran parte di quelli immobiliari (anch'essi concentrati nel decimo più ricco). Ne deriva un

presupposto di valutazione reddituale per l'intervento di sostegno che è fortemente lacunosa e, soprattutto, distorta.

Gli assegni per il nucleo familiare

Il secondo fondamento del sostegno è una specie di assegno categoriale, denominato assegno per il nucleo familiare (ANF), in quanto riservato ai soli nuclei con reddito prevalente da lavoro dipendente. È finanziato parzialmente da un contributo denominato CUAF e ammonta, a seguito di interventi legislativi che l'hanno ridotto, allo 0,68% della retribuzione lorda; per gli Enti della PA, tuttavia, si sottolinea che questo contributo non è versato e che gli Enti stessi si fanno carico dell'erogazione attingendo alle proprie risorse di bilancio.

Rispetto alle detrazioni familiari, che prendono a riferimento il reddito complessivo individuale, l'ANF, erogato su base familiare in misura decrescente al crescere del reddito, ha l'ambizione di prendere a riferimento un reddito (familiare) globale, comprensivo dunque anche dei redditi da patrimonio. Si parla di ambizione perché la determinazione dell'assegno si basa su un'autodichiarazione nella quale ognuno dichiara sostanzialmente a propria discrezione i redditi da patrimonio o da attività lavorativa autonoma.

L'ANF è parametrato anche alla tipologia familiare e al numero di componenti, con un meccanismo di determinazione basato su tabelle a doppia entrata (numero di componenti e livello di reddito familiare) che annualmente l'INPS produce per ciascuna tipologia di nucleo.

In un certo senso quello che emerge da queste tabelle è un meccanismo di determinazione parametrato soprattutto al reddito pro-capite, a causa del numero dei componenti che permea le tabelle.

Gli ANF erogati, ammontanti in aggregato a poco più di 6 miliardi annui, sono però destinati come detto esclusivamente ai nuclei il cui reddito da lavoro dipendente rappresenta almeno il 70% del reddito familiare globale.

Altri bonus e assegni di sostegno alla famiglia

Esistono poi altri bonus e assegni di varia importanza ed entità (assegno di maternità, per i neo diciottenni, per il terzo o quarto figlio) e vi sarebbe da poco anche un assegno anti povertà (SIA, dal 2018 REI – reddito di inclusione per complessivi 2 miliardi circa), che in questa sede non ha un rilievo di piena pertinenza, in quanto è destinato al contrasto della povertà più che al sostegno dei carichi familiari, oggetto di questa relazione.

Ciò che accomuna invece le forme minori del sostegno sono criteri di determinazione e attribuzione ancor più oscuri e meno razionali, essendo spesso il frutto di numerosi piccoli e diluiti interventi legislativi.

Le ragioni di una riforma

Con queste premesse è piuttosto evidente che esistono fondate ragioni per una riforma più equa, efficiente, organica. La prima ragione è stata già vista nelle sue dimensioni quantitative ed è che le detrazioni Irpef per carichi familiari, il principale intervento, non vengono fruite proprio dai più bisognosi, a causa dell'incapienza. Si può solo aggiungere che i 3 miliardi non fruiti per incapienza sono circa un quinto dell'ammontare complessivo spettante, ma fortemente concentrati sul 20% della popolazione più debole.

Gli assegni familiari poi sono riservati ai soli dipendenti e anche questi hanno dei criteri di determinazione oscuri, perché non esiste un criterio esplicito per il quale questi assegni vengono erogati in misura così differenziata tra i vari nuclei familiari e all'interno delle tipologie tra i vari livelli di reddito. Gli assegni familiari, poi, per ciascuna tabella decrescono con delle pendenze differenziate: all'interno della stessa tabella prima decrescono con una certa inclinazione, poi con un'altra, poi con un'altra ancora. E il criterio per il quale a una certa famiglia spetta X e ad un'altra Y non è esplicito, è contenuto, è nascosto in queste tabelle che nascondono anche il criterio del reddito pro-capite che sta dietro alla determinazione.

Manca cioè un aggancio esplicito a quello che viene chiamato "reddito equivalente", cioè una sorta di reddito pro-capite corretto per le economie di scala familiare. In altre parole, ogni persona aggiuntiva del nucleo familiare per poter conservare il tenore di vita non necessita di una somma pari al reddito pro-capite, ma di qualcosa in meno, perché esistono delle economie familiari[1].

Questo è il reddito equivalente, che viene usato in parecchi contesti e anche in quelli italiani, avendo anche il pregio di essere esplicito e di tener conto delle economie di scala.

Un altro limite da superare, o contenere, è il fatto che le aliquote marginali implicite nelle decrescenze dei benefici sono anche molto variabili.

Un punto un po' più concettuale è l'irrisolta sovrapposizione tra criteri familiari e individuali, che ha dato origine (e dà tutt'ora origine) a discussioni piuttosto accese e profonde tra "quoziente familiare", "fattore famiglia" e altro. L'attuale sistema, essendo un ibrido di diversi approcci, non risolve questo quesito.

I criteri per una riforma fattibile

I criteri potrebbero avere più importanza dei dettagli di una possibile riforma qui presentata, perché se ci si mette d'accordo sui criteri, si possono poi stabilire più facilmente i meccanismi attraverso i quali si concreta una riforma.

[1] Per fare un esempio, la connessione internet ha un costo forfetario indifferenziato e non si paga di più se i fruenti sono 3 anziché 2.

Il primo criterio è una chiara distinzione tra ciò che è individuale e personale e ciò che è familiare; IRPEF e contributi sociali potrebbero mantenere la loro caratterizzazione personale, legata anche all'esigenza di rafforzare i processi di emancipazione anche all'interno dei nuclei, mentre tutto ciò che concerne la famiglia, il sostegno, la povertà, tutto ciò che afferisce alla famiglia in quanto tale, potrebbe avere una caratterizzazione familiare. Se ci si mettesse d'accordo su questo criterio, sarebbe anche estremamente più semplice mettere mano alle riforme in essere.

Il secondo è quello di adottare un chiaro, esplicito, non nascosto ancoraggio delle quote spettanti e decrescenti del sostegno al reddito equivalente, come si diceva prima una sorta di reddito pro-capite corretto per le economie di scala intra-familiari.

Il terzo è un rafforzamento del sostegno per i figli piuttosto che per il coniuge a carico. Questo criterio non incontra il favore di tutti, ma il sostegno per i figli è cruciale, mentre la famiglia monoreddito fruisce di benefici non finanziari, o meglio un po' nascosti, che la famiglia bi-reddito non ha e che le fa sostenere, per lo stesso tipo di servizi familiari di cui ha bisogno qualsiasi famiglia, maggiori costi finanziari, che la famiglia monoreddito tende a non sostenere per l'esistenza di servizi intra-familiari non monetizzati.

Infine, sarebbe preferibile l'eliminazione di meccanismi occulti che generano aliquote nascoste e ballerine: le detrazioni familiari e gli assegni familiari contribuiscono a determinare quelle aliquote marginali cui si faceva cenno, essendo anche rilevanti. Un esempio di aliquote occulte che impediscono di disegnare un sistema di prelievo e benefici efficiente è ad esempio nel fatto che con soli 28.000 euro di reddito, senza considerare le aliquote marginali implicite degli assegni familiari, siamo già tra Irpef e addizionali attorno al 45%. E questo 45% rimane lo stesso sia che si guadagnino 28.000 euro, sia che si guadagnino 28 milioni di euro. L'aliquota marginale italiana effettiva è questo 45%. Ma se consideriamo anche gli ANF, con le sue decrescenze in base al reddito, allora chi guadagna poco oltre i 28mila euro annui subisce un'aliquota marginale effettiva superiore a quella di chi guadagna milioni di euro.

Un'ipotesi di riforma coerente con questi criteri

Con i criteri qui enunciati si è provato a delineare un progetto di riforma del sistema tax benefit italiano, così fondata:

- L'assorbimento degli attuali assegni familiari.
- L'assorbimento delle attuali detrazioni familiari.
- La definizione di un assegno universalistico di sostegno per i familiari a carico. Ciascun soggetto verrebbe definito a carico sotto i 5.000 euro annui, anziché i 2.841 euro attuali.

- Superamento del reddito complessivo come indicatore del tenore di vita; sarebbero considerati tutti i redditi della famiglia, anche quelli fiscalmente esenti. La stima del reddito immobiliare sarebbe avvicinata con margini di tolleranza ai redditi di mercato, e anche quello finanziario sarebbe sempre figurativo ma comunque non lontano dai redditi di mercato, con una differenziazione tra depositi e altri titoli a rendimento più elevato.
- La scala di equivalenza che contribuisce a definire il reddito equivalente, quindi le economie di scala familiari, sarebbe derivata da quella ISTAT ideata dal prof. Carbonaro, cioè una scala che considera che ogni componente in più, per mantenere lo stesso tenore di vita, non ha bisogno dell'intero ma di qualcosa di meno per mantenere lo stesso tenore di vita potenziale. Quindi valori plausibili per i componenti sarebbero 1, 0,75, 0,7, 6, 5 e 4 più una maggiorazione ad hoc tarata sul numero dei disabili variamente denominati e certificati. In questa maniera si otterrebbe il reddito equivalente, cioè il reddito globale familiare come detto diviso la scala di equivalenza che è la somma dei pesi appena citati.
- L'assegno base, in questo scenario, sarebbe di 2.300 euro per i componenti a carico, quali figli minorenni ma anche – contrariamente agli attuali assegni familiari - tutti i figli studenti fino ai 24 anni, più tutti i componenti eventualmente disabili in famiglia; 1.150 euro per gli altri componenti.
- L'assegno base sarebbe poi ridotto, per definire quello spettante e fruibile, in base al citato reddito equivalente definito su base familiare. Più in dettaglio, la spettanza sarebbe piena fino a 15.000 euro di reddito equivalente, poi decrescente fino a 45.000 euro, soglia oltre la quale l'assegno sarebbe nullo. Trattandosi di reddito equivalente, cioè di una specie di reddito pro-capite, questa spettanza implicherebbe che l'assegno si azzera fino a circa 150.000 euro di reddito familiare e anche oltre per famiglie più numerose.
- Essendo un assegno universalistico, dunque esteso anche ai non dipendenti, sarebbe coperto finanziariamente in parte da un'estensione del CUAF a tutti i redditi da lavoro e pensione. Trattandosi di contributo, gli autonomi verserebbero anche questo sulla base di un minimale di reddito che oggi è circa 15.500 euro e che viene adeguato anno per anno in base all'inflazione.

Una breve memoria degli impatti

Mediante un modello di microsimulazione di tipo tax benefit si è stimato che questa riforma costerebbe circa 2 miliardi e mezzo. Se si considera che 3 miliardi di euro di detrazioni spettanti non

vengono oggi distribuite a causa dell'incapienza, si deduce che questa riforma costerebbe meno delle somme non assegnate.

Nella tabella 2 sono presentate le principali componenti di cui si comporrebbe questa riforma sotto il profilo finanziario.

Tab.2 Principali variazioni con l'ipotesi di riforma del sostegno familiare

	Num interessati	Somme (MLN €)
Contributi a carico persone per assegno ASN	20'676'303	+2'670
Irpef netta (con abolizione detrazioni fam)	23'348'981	+10'163
Variazione Addizionali Regionali	15'202'490	+246
Variazione Addizionali Comunali	11'460'319	+78
Variazioni «effettive» reddito disponibile	**32'200'152**	**+2'583**

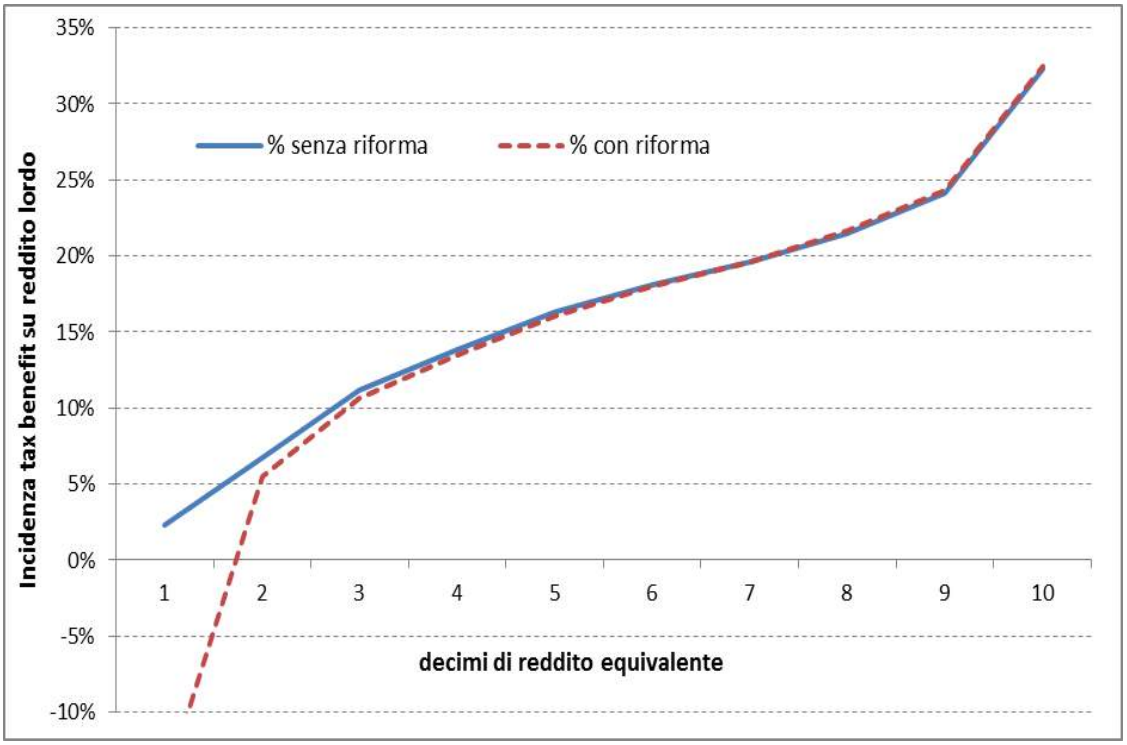
Dal punto di vista degli impatti redistributivi, nella tabella 3 sono riportati alcuni indicatori sintetici di rilievo.

Tab.3 Evoluzione indicatori sintetici redistributivi con riforma

	Indici
Concentrazione Gini Ylordi 2017	47.1%
Gini Ydisponibili 2017	**41.8%**
Gini Ydisponibili con riforma	**41.2%**
RS redistribuzione 2017	5.3%
RS redistribuzione con riforma	5.9%
K progressività 2017	20.7%
K progressività con riforma	20.6%
Poverty head count ratio (% poveri)	-0,4%
Income Gap Ratio (intensità della povertà)	-3,8%

Approfondendo l'impatto redistributivo con più dettaglio, nella figura 1 sono riportate le incidenze, senza e con riforma, delle variazioni sul reddito.

Fig.1 Incidenze delle variazioni senza e con riforma per decimi di reddito equivalente



Si noti come sia più evidente che questa riforma del sostegno, dal costo contenuto in termini di finanza pubblica e incidenza sul PIL, concentrerebbe i suoi effetti sui nuclei più bisognosi.

Conclusioni

Il sistema italiano di imposte e benefici, ed in particolare quello di sostegno per i carichi familiari, presenta evidenti criticità. Il sostegno per i carichi familiari risulta poco equo, cervellotico, oscuro ed inutilmente complesso.

Si possono fare riforme in molti modi diversi, e qui si è provato a proporre dei criteri ed a delineare una specifica riforma conseguente e dal costo contenuto, che conseguirebbe obiettivi considerati desiderabili. Tuttavia potrebbero essere adottati molteplici scenari di riforma, anche ispirati a criteri piuttosto diversi. Quel che urge è superare i forti limiti che qui si è cercato di evidenziare.

MARCO ALLEVA

Professore associato di Diritto Tributario Università Cattolica del Sacro Cuore di Piacenza, Componente del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia

Fiscalità e famiglia: i lavori dell'Osservatorio

Il tema che mi è stato assegnato consiste nel compiere una panoramica sullo stato dell'arte della fiscalità di famiglia alla luce dei lavori svolti dall'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, al quale sono onorato di aver partecipato.

Ritengo che il fondamento dell'esigenza di riformare la fiscalità della famiglia si basi sul riconoscimento del valore che lo Stato attribuisce alla famiglia, sulla base dell'assunto per cui a fronte di maggiori oneri economici derivanti dalla presenza dei carichi familiari, dovrebbe necessariamente esserci un minor onere fiscale[1].

***

Innanzitutto, occorre premettere un chiarimento. Che cosa si intende per famiglia? Sono varie, infatti, le accezioni di famiglia. Innanzitutto vi è la *famiglia costituzionale*, cioè quella riconosciuta dalla Costituzione e fondata sul matrimonio *ex* art. 29 Cost., sulla quale – in vista dell'intervento del Prof. Miccinesi che parlerà tra poco – non mi soffermo. Vi sono poi la *famiglia anagrafica* e la *famiglia fiscale.* Nell'ambito dei lavori dell'Osservatorio è con riferimento alla *famiglia fiscale*[2] che si è operato. I temi ivi trattati si sono focalizzati attorno ad una ipotesi di ridefinizione del quadro fiscale, proprio partendo dalla centralità della famiglia[3].

Al di là della pluralità delle proposte, è emerso chiaramente l'orientamento per cui è sull'Irpef che occorre innanzitutto intervenire, sia per l'importanza sistematica dell'imposta sul reddito delle persone fisiche nel nostro ordinamento, sia anche per l'incidenza che l'imposta ha sulle persone fisiche stesse e sulle famiglie in generale.

Una riforma dell'Irpef in tal senso non escluderebbe peraltro eventuali interventi su altre imposte, quali ad esempio la Tari o il ticket sanitario.

[1] Sacchetto C., La tassazione della famiglia: il modello italiano, in La tassazione della famiglia: aspetti nazionali e comparati, a cura di Sacchetto C., 2010, 63 ss.

[2] Per maggiori approfondimenti cfr. Aa. Vv., La famiglia fiscale, http://www.finanze.it/.

[3] Pezzini B., Lorenzetti A., Famiglia e Costituzione. La Costruzione costituzionale dei rapporti di genere, in La tassazione della famiglia: aspetti nazionali e comparati, a cura di Sacchetto C.. Gallo F., Diseguaglianze, giustizia distributiva e principio di progressività, in Rass. trib., 2012, 287 ss., specie 295 ss.

Tra le varie proposte presentate in sede di Osservatorio, quella che forse ha incontrato maggiore favore è stata proprio questa della *no-tax area mobile*[4], che tutto sommato riuscirebbe a coniugare i benefici di altre riforme temperando gli effetti di alcuni istituti sui quali ci si soffermerà tra poco.

Questa proposta della *no-tax* area mobile[5], che poi non è altro che il cd. *Fattore Famiglia*, proposto dal Forum delle Associazioni Familiari[6], ha dal punto di vista teorico anche un vantaggio ulteriore. Cioè quello di far riemergere il concetto di unitarietà economica del nucleo familiare.

È questo il punto fondamentale sul quale vale la pena soffermarsi.

***

Può essere interessante uno sguardo al passato, non per mera curiosità, ma perché possiamo scoprire che in passato c'era uno scenario normativo profondamente diverso da quello attuale.

Oggi sappiamo che la famiglia non è in alcun modo configurabile come un'entità dotata di soggettività distinta dalle persone fisiche che la compongono, neppure dal punto di vista fiscale[7]. Ciò emerge nella disciplina positiva, in particolare nelle norme del Testo Unico. Basti pensare agli artt. 2 e 4, ed anche agli articoli del Codice Civile che parlano della comunione legale e del fondo patrimoniale.

La nostra disciplina positiva è tutta incentrata sulla personalità di ciascun componente della famiglia, ed il diritto tributario riprende questa nozione. In passato, però, non era così.

Il Testo Unico sulla finanza locale del '31 richiamava la disciplina di quello che dopo l'Unità d'Italia era il cd. *focatico*[8]. Il testo unico del 1931 definiva la famiglia come un'unione di più persone strette da vincoli di parentela o di affinità, conviventi nella stessa casa, aventi un patrimonio unico indiviso, ma poi ai fini dell'imposta di famiglia, individuava come presupposto dell'imposta proprio l'agiatezza del nucleo familiare. Quindi l'imposta colpiva questa ricchezza, cioè l'agiatezza del nucleo. Questo concetto, sia pure

[4] TONDANI D., Dividendo sociale e imposta negativa: due diversi modi di interpretare la redistribuzione, in Econ. pub., 2008, 1 ss. La teoria è stata "tradotta" in proposta concreta da Visco, V., Il dividendo sociale, una imposta negativa per rinnovare il welfare e sostenere i redditi delle famiglie, in Comunicati MEF, 2000.

[5] Come ricordano gli economisti, il concetto di imposta negativa sul reddito (NIT) è menzionata per la prima volta da Cournot (1838), elaborato in dettaglio in forma di dividendo sociale da Lady Rhys-Williams (1943-1953), successivamente formalizzato nel concetto di NIT tradizionale da Milton Friedman (1962) ed infine sviluppato in modo significativo soprattutto da Lampman (1965), Tobin (1965) e Tobin, Pechman e Mieszkowski (1967). Cfr. FRIEDMAN M., Capitalism and freedom, Chicago, 1962, trad. it. Capitalismo e libertà, prefazione di MARTINO A., Torino, 2010.

[6] FORUM DELLE ASSOCIAZIONI FAMILIARI, Il "Fattore famiglia": proposta di riforma (23 settembre 2010), in Iustitia, vol. 63, fasc. 4, Giuffrè Editore, Milano, 2010.

[7] GIOVANNINI A., Famiglia e capacità contributiva, in Riv. dir. trib., 2013, I, 221 ss. ; SCHIAVOLIN, R., I soggetti passivi, in Giur. sist. dir. trib., IRPEF, diretta da TESAURO, F., Torino, 1994, 96 ss.

[8] Il fuocatico è una misura ancor più antica, in realtà, risalente, probabilmente, al Medioevo. Ha avuto connotazioni alterne: talvolta configurato come un'imposta diretta sulla ricchezza; altre volte assimilato ad un corrispettivo, in ragione del sale che gratuitamente il sovrano distribuiva a fronte di quel pagamento; altre volte, ancora, come gabella. Cfr. ampiamente CRESPOLANI R., Focatico, in Enc. giur. it., VI, Milano, 1903, 820 ss.

tra le mille difficoltà applicative di quell'imposta, rinviava a un'idea di famiglia come entità dotata di una certa individualità. Si aveva allora un'unità impositiva autonomamente valutabile rispetto alla capacità contributiva dei suoi componenti, sebbene sia la famiglia sia il nucleo, non fossero soggetti passivi.

Altro elemento curioso di quella legislazione è il fatto che prendesse a riferimento una ampia nozione di famiglia.

Quindi, quando oggi si allarga il concetto di famiglia a fini fiscali, tutto sommato non si scopre nulla, in quanto anche allora, accanto alla famiglia fondata sul matrimonio, venivano prese in considerazione famiglie di altro genere, che poi sarebbero quelle che oggi definiremmo "*di fatto*".

Quindi ritroviamo in quella legislazione un ampio ventaglio di figure: le famiglie religiose, le famiglie tra conviventi non sposati e via dicendo.

Ancora, si noti come in passato nella famiglia "fiscale" ritroviamo un altissimo grado di vicinanza tra realtà fattuale e norme giuridiche, mentre invece oggi riscontriamo paradossalmente un'enorme distanza tra realtà e norme[9].

In quella legislazione, con un termine antico e antiquato (il focolare) ci si riferiva ad un indice economico sintomatico di una certa unità e di una certa ricchezza.

***

Tutto questo sistema è stato letteralmente "spazzato" via dalla nota sentenza della Corte Costituzionale[10] sul cumulo dei redditi, che ha dato una spinta a quell'individualismo contributivo che poi ha determinato il processo inverso[11].

E nonostante la Corte, nella propria giurisprudenza successiva, abbia più volte sollecitato il legislatore[12] a prendere posizione sul punto, possiamo dire che da quella sentenza ad oggi nulla è cambiato.

[9] GIOVANNINI A., Famiglia e capacità contributiva, cit., 221 ss..

[10] Si tratta della nota sentenza del 15 luglio 1976, n. 179, con cui la Corte, dopo aver dichiarato l'incostituzionalità del sistema del cumulo, «esprime l'auspicio che sulla base delle dichiarazioni dei propri redditi fatte dai coniugi, ed in un sistema ordinato sulla tassazione separata dei rispettivi redditi complessivi, possa essere data ai coniugi la facoltà di optare per un differente sistema di tassazione (espresso in un solo senso o articolato in più modi) che agevoli la formazione e lo sviluppo della famiglia e consideri la posizione della donna casalinga e lavoratrice. L'adempimento del proprio dovere fiscale rimanga così, per il singolo coniuge un atto dovuto ma nel contempo sia il logico e conclusivo risultato di una scelta che giustifichi in chi la compie, il convincimento che anche nella specifica materia qui considerata, la libertà del singolo e l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge possono coesistere e concorrere per la migliore e maggiore tutela degli interessi emergenti nella società».

[11] Cfr. TOSI L., Considerazioni sul regime fiscale della famiglia: discriminazioni ai danni delle famiglie monoreddito, prospettive di riforma e problematiche di ordine costituzionale, in Rass. trib., 1988, I, 337 ss., specie 365.

C'è stata successivamente qualche legge delega in proposito, ad esempio quella del 1990, con cui il governo era stato delegato alla revisione del trattamento dei redditi della famiglia, con la previsione di determinati criteri: tra gli altri, il mantenimento del sistema di tassazione separata, con facoltà per il contribuente di optare per la tassazione congiunta (cd. metodo del quoziente familiare) ai fini dell'attenuazione della progressività.

Quella legge delega non ebbe attuazione, così come non hanno avuto attuazione i tentativi di riforma successivi.

***

Occorre senza dubbio fare un cenno al tema del quoziente familiare[13], considerato che se ne è parlato diverse volte in sede di lavori dell'Osservatorio e se ne parla, oggi, continuamente. Si tratta di un sistema di derivazione francese che presenta pregi e difetti, probabilmente più pregi che difetti. E che opera, anche se con caratteristiche diverse e sotto diverso nome, il cd. *splitting*[14], in Germania.

Non mi soffermo a sottolineare una delle maggiori criticità (a tutti nota) di questo sistema: quella per cui il suo utilizzo deprimerebbe notevolmente il gettito. È vero che non si possono disgiungere notazioni anche di questo tipo, tuttavia, quello del gettito non dovrebbe essere un tema che incide sulla bontà e sull'utilità dello strumento.

Piuttosto, credo che le maggiori debolezze di questo sistema siano – eventualmente - quella di favorire le famiglie più agiate e quella di alterare il principio della personalità della tassazione.

---

[12] La Corte, con sentenza 24 marzo 1983, n. 76 sostiene come spetti «allo stesso legislatore di apprestare rimedio alle sperequazioni, che da tale sistema, rigidamente applicato, potrebbero derivare in danno della famiglia nella quale uno solo dei coniugi possegga reddito tassabile, rispetto a quella in cui ambedue i coniugi posseggano reddito, pari nel complessivo ammontare a quello della famiglia monoreddito, ma soggetto a tassazione separata, con aliquote più lievi, per le due componenti. La innegabile esigenza di correggere tali effetti distorsivi, nella prospettiva di quel favor familiae cui s'informa l'art. 31 della Costituzione, può, invero, venire appagata sia con oculata scelta di un sistema alternativo, suscettibile di essere affiancato in via opzionale al sistema della tassazione separata, sia anche all'interno di quest'ultimo, ristrutturando gli oneri deducibili e le detrazioni soggettive dall'imposta per meglio adeguarli all'esigenza medesima». Cfr. anche, sempre della Corte Cost., la sentenza 24 luglio 1995, n. 358.

[13] Per quoziente familiare deve intendersi un meccanismo in cui vengono cumulati i redditi familiari, vengono sottratte dal cumulo le spese per la produzione del reddito, viene suddiviso il totale netto così ottenuto per un divisore risultante dalla sommatoria dei coefficienti attribuiti a ciascun membro della famiglia valorizzato ai fini del cumulo (viene generalmente attribuito il coefficiente 1 a ciascun genitore e un coefficiente inferiore a 1 a ciascuno dei figli, se del caso aumentando il coefficiente per i figli successivi al secondo o al terzo) e ciascuna delle quote così ottenute viene tassata separatamente (applicando sul quoziente così ottenuto le relative aliquote e moltiplicando l'ammontare così ottenuto per il numero che precedentemente ha rappresentato il divisore), con successivo scomputo di eventuali detrazioni e crediti d'imposta (per alcune esemplificazioni di possibili declinazioni dei meccanismi di quoziente familiare cfr. TURCHI A., La famiglia nell'ordinamento tributario, II, cit., 486 e 494).

[14] Lo splitting si distingue dal metodo del quoziente, risultando più semplificato dal momento in cui vengono valorizzati ai fini del cumulo soltanto i coniugi e, quindi, il divisore del reddito netto complessivo è sempre pari a due. Sul punto cfr. altresì TURCHI A., La famiglia nell'ordinamento tributario, II, cit., 452-472 (specie 452-454).

Tuttavia, questa eventuale distorsione del principio di cui all'art. 53 della nostra Costituzione può trovare ragione in altri principi costituzionali, e, in specie, in quelli fissati nell'art. 31 Cost. e, per le famiglie c.d. di fatto, nell'art. 2 della Carta, almeno stando alla sentenza della Corte costituzionale che incardina le unioni diverse da quelle matrimoniali proprio in questa disposizione[15].

Si potrebbe giustificare, quella eventuale distorsione, in ragione del concorso di interessi costituzionali equiordinati, radicati sul principio agevolativo e su quello solidaristico; aventi una forza, dunque, in grado di bilanciare quell'effetto distorsivo.

Per quanto riguarda il meccanismo del Fattore Famiglia, sul quale non mi soffermo nei dettagli, il maggior pregio che esso presenta è quello di consentire soprattutto ai meno abbienti di usufruire di tutto quel sistema di detrazioni che non sono accessibili a quella parte di popolazione che forse maggiormente ne necessiterebbe. Da questo punto di vista il Fattore Famiglia dovrebbe avere il merito di rispondere a queste esigenze.

Si tratta perciò di un sistema che, oltre a tener conto dell'esigenza di introdurre un nuovo modello impositivo che non intacchi i principi costituzionali, in particolare quello della personalità dell'Irpef[16], prende a riferimento una sorta di capacità contributiva intesa come entità diversa da quella risultante dalla mera sommatoria delle capacità contributive proprie dei singoli membri del nucleo familiare[17].

Il Fattore Famiglia ha anche il pregio di poter essere diversamente modulato a seconda delle contingenze, e quindi consente una certa flessibilità, elemento, questo, non indifferente anche dal punto di vista della spesa.

Il vero punto forte del Fattore Famiglia, perciò, è quello di riportare la famiglia al centro del sistema impositivo. Questo è il *proprium* che dovrebbe emergere dai lavori dell'Osservatorio.

È quindi giunto il momento per un intervento decisivo in tal senso, intervento che avrebbe il pregio di dare attuazione ad una serie di principi costituzionali che sino ad ora sono stati tenuti in minimo, se non nessuno, conto da parte del legislatore tributario.

[15] Corte Cost., 14 aprile 2010, n. 138, in *cortecostituzionale.it.* In dottrina, cfr. SCALISI V., *"Famiglia" e "famiglie" in Europa*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, 6 ss.

[16] La necessità di interpretare il principio di capacità contributiva alla luce del disegno personalistico della Costituzione Repubblicana è stata magistralmente posta in evidenza da MOSCHETTI F., *Il principio di capacità contributiva, espressione di un sistema di valori che informa il rapporto tra singolo e comunità*, in PERRONE L. – BERLIRI C. (a cura di), Diritto tributario e Corte costituzionale, Napoli 2006, 39 ss. L'Autore sottolinea come il fondamento personalistico delinei l'identità basilare dell'ordinamento italiano e venga a costituire il vero nucleo di quello che HABERMAS J., *La rivoluzione in corso*, Milano 1990, 147 definirebbe "*patriottismo costituzionale*".

[17] GALLO F., *Diseguaglianze, giustizia distributiva e principio di progressività*, in *Rass. trib.*, 2012, 287 ss., specie 295 ss.

MARCO MICCINESI
Professore ordinario Dipartimento di Scienze Giuridiche Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Fiscalità e famiglia nel quadro dei principi costituzionali e comunitari

I temi svolti dall'Osservatorio Nazionale della Famiglia rappresentano un importante passo in avanti ai fini dell'adeguamento del nostro sistema tributario alla cornice dei principi costituzionali.

Da questo punto di vista, occorre soffermarsi sul possibile inquadramento costituzionale del tema della tassazione del nucleo familiare.

Nel corso della Terza Conferenza Nazionale sulla Famiglia è emersa la decisività della relazione tra famiglie e fisco; la rilevanza del sostegno fiscale per la formazione della famiglia, per la fecondità all'interno della famiglia; la rilevanza distorsiva della mancata considerazione dei carichi fiscali.

Ancora, è stato messo in luce il ruolo della famiglia in termini di risparmio di spese sociali. Questo connubio famiglia-fisco è evidentemente importantissimo.

Il giurista, quando affronta possibili scelte di politica fiscale, sa che non può dare giudizi dal suo punto di vista. Il suo metro è il diritto, in particolare la Costituzione, che pone il limite alle scelte del legislatore.

Così, quando parliamo di capacità contributiva, art. 53 della Costituzione, non vogliamo semplicemente riferirci ad una forza economica, ma a *quella forza economica che proiettata su un soggetto lo mette in condizioni di assolvere l'onere in positivo*.

La famiglia torna a farci riflettere sull'importanza di non abbandonare lo ***sfondo personale del dovere contributivo***[1]**,** anzi, come giustamente è stato detto, tende a collocare la sua riflessione nel quadro di una rivisitazione di un'imposta come quella sul reddito delle persone fisiche, che ormai - forse - ha perso molto del tracciato che doveva percorrere.

Quando parliamo di capacità contributiva rispetto ad altri valori costituzionali, diciamo che questa forza economica manifestata dal reddito, dal patrimonio e da qualunque altro indice si voglia assumere, deve tener conto del fatto che gli altri valori costituzionali operano come limiti esterni al prelievo.

[1] La necessità di interpretare il principio di capacità contributiva alla luce del disegno personalistico della Costituzione Repubblicana è stata magistralmente posta in evidenza da MOSCHETTI F., *Il principio di capacità contributiva, espressione di un sistema di valori che informa il rapporto tra singolo e comunità*, in Perrone L. – Berliri C. (a cura di), Diritto tributario e Corte costituzionale, Napoli 2006, 39 ss. L'Autore sottolinea come il fondamento personalistico delinei l'identità basilare dell'ordinamento italiano e venga a costituire il vero nucleo di quello che HABERMAS J., *La rivoluzione in corso*, Milano 1990, 147 definirebbe "*patriottismo costituzionale*".

Infatti non basta che ci sia forza economica, dal momento che il prelievo deve avvenire in modo tale da non pregiudicare l'attuazione dell'altro principio costituzionale.

È chiaro che il principio costituzionale di riferimento è quello del *riconoscimento della famiglia*. È infatti evidente che quando la Costituzione usa l'espressione "*riconoscere la famiglia fondata sul matrimonio*", sta utilizzando un verbo, "*riconoscere*", che adopera altre soltanto due volte, per i diritti inviolabili e per le autonomie locali. In questi casi, si tratta di fenomeni che preesistono addirittura al patto che ci lega alla Costituzione e ci erige a Nazione.

È una preminenza valoriale, quella della famiglia, importantissima nel nostro tessuto costituzionale[2].

È perciò da vedere in che modo opera la famiglia all'interno del nostro sistema: come limite esterno alla valutazione della forza economica del singolo chiamato alla contribuzione? Come parametro per orientare i criteri interni di valutazione delle singole capacità contributive? Come valore che giustifica misure agevolative? Certamente si tratta di tre declinazioni che la capacità contributiva, proiettata sulla famiglia, impone al legislatore, e che sono state sicuramente e largamente disattese in questa fase storica. La Corte Costituzionale si è limitata in tre occasioni a dire che spetta al legislatore tenere conto della situazione del cumulo dei redditi[3], ma non ha ritenuto di poter andare oltre questa affermazione di principio.

[2] Da sempre essa è stata, in Italia, istituzionalmente deputata a rispondere alla parte prevalente dei bisogni connaturali e fondamentali della persona umana, traducendosi così davvero in quel *principium urbis et quasi seminarium rei publicae* di cui già ebbe modo di parlare Cicerone in CICERONE M. T., *De officiis*, Lib. I, cap. XVII, 54.

[3] Sentenza del 15 luglio 1976, n. 179, con cui la Corte, dopo aver dichiarato l'incostituzionalità del sistema del cumulo, «*esprime l'auspicio che sulla base delle dichiarazioni dei propri redditi fatte dai coniugi, ed in un sistema ordinato sulla tassazione separata dei rispettivi redditi complessivi, possa essere data ai coniugi la facoltà di optare per un differente sistema di tassazione (espresso in un solo senso o articolato in più modi) che agevoli la formazione e lo sviluppo della famiglia e consideri la posizione della donna casalinga e lavoratrice. L'adempimento del proprio dovere fiscale rimanga così, per il singolo coniuge un atto dovuto ma nel contempo sia il logico e conclusivo risultato di una scelta che giustifichi in chi la compie, il convincimento che anche nella specifica materia qui considerata, la libertà del singolo e l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge possono coesistere e concorrere per la migliore e maggiore tutela degli interessi emergenti nella società*».

La Corte, con sentenza 24 marzo 1983, n. 76 sostiene come spetti «allo stesso legislatore di apprestare rimedio alle sperequazioni, che da tale sistema, rigidamente applicato, potrebbero derivare in danno della famiglia nella quale uno solo dei coniugi possegga reddito tassabile, rispetto a quella in cui ambedue i coniugi posseggano reddito, pari nel complessivo ammontare a quello della famiglia monoreddito, ma soggetto a tassazione separata, con aliquote più lievi, per le due componenti. La innegabile esigenza di correggere tali effetti distorsivi, nella prospettiva di quel favor familiae cui s'informa l'art. 31 della Costituzione, può, invero, venire appagata sia con oculata scelta di un sistema alternativo, suscettibile di essere affiancato in via opzionale al sistema della tassazione separata, sia anche all'interno di quest'ultimo, ristrutturando gli oneri deducibili e le detrazioni soggettive dall'imposta per meglio adeguarli all'esigenza medesima». Cfr. anche con sentenza 24 luglio 1995, n. 358.

Non si tratta di riconoscere la famiglia quale soggetto passivo, essendo i suoi membri i veri titolari del reddito e del patrimonio[4].

Il vero tema è, piuttosto, quello del riconoscimento della forza economica dei singoli soggetti una volta calati in quel contesto unitario di stabilità di scelte di vita che è la famiglia[5].

La nostra Costituzione riconosce la famiglia proprio come la massima espressione di stabilità dell'unione e delle scelte sociali, economiche e personali che dentro la famiglia in quanto tale si svolgono[6].

Una volta capito questo, si tratta di armonizzare o scegliere strumenti che possano portare alla tassazione del singolo in funzione della sua appartenenza alla famiglia[7].

Qui emerge il tema della progressività delle famiglie monoreddito[8].

In questi casi si tratta di proiettare la tassazione dei singoli sulla specifica situazione familiare che hanno, e non di premiare qualcuno perché ha una famiglia.

Si tratta di riconoscere che è solo la famiglia che consente e dà vita a certe scelte.

Alcune scelte, dalla distribuzione del reddito, all'accoglienza di un anziano o di un bisognoso ad esempio, si fanno in quanto c'è la stabilità della famiglia, in quanto si è nella famiglia.

Non è un profilo di agevolazione il tener conto della composizione della famiglia, della situazione concreta in cui versa la famiglia.

E questo cosa vuol dire per il giurista che guarda alle scelte di politica fiscale nell'ottica dei limiti e delle direzioni in cui deve andare per non superare quei limiti? Vuol dire guardare le spese effettive della

[4] Cfr., per ampi riferimenti, Salvetti G., M.A. Famiglia nel diritto tributario, in Digesto, sez. comm., V, Torino, 1990, 476 ss., e Id., Famiglia (dir. trib.), in Diz. dir. pub., diretto da Cassese, S., III, Milano, 2006, 2437; Filippi P., Famiglia: diritto tributario, in Enc. giur., XVI, Roma, 1989, 1 ss.; Cernigliaro D., M.V., Famiglia nel diritto tributario, in Digesto, sez. comm., Aggiornamento, III, Torino, 2007, 385 ss.

5 F. Gallo., Regime fiscale della famiglia e principio di capacità contributiva, in Riv. Dir. Fin. e Sc. fin., 1977, 95, sostiene che l'obbligazione d'imposta del contribuente avrebbe potuto essere determinata «avendo di mira il suo solo reddito o il reddito congiunto suo e di altro soggetto passivo: l'importante è che in quest'ultimo caso il maggior onere fiscale, proveniente ai due soggetti dal cumulo dei loro rispettivi redditi, sia giustificato dall'esistenza di un'entità – nella specie la famiglia – che, quale unità economica e di interessi derivante dalla convivenza, sia obiettivamente espressiva di maggiore capacità contributiva».

6 B. Pezzini, A. Lorenzetti, Famiglia e Costituzione. La Costruzione costituzionale dei rapporti di genere, in La tassazione della famiglia: aspetti nazionali e comparati, a cura di C. Sacchetto.

7 C. Sacchetto, La tassazione della famiglia: il modello italiano, in La tassazione della famiglia: aspetti nazionali e comparati, a cura di C. Sacchetto, 2010, 63 ss.

8 Per approfondimenti cfr. F. Gallo, Regime fiscale della famiglia e principio di capacità contributiva, cit., 99 ss; C. Pino, Il ruolo del "nucleo familiare" nel rinnovato accertamento sintetico e redditometro, in Il nuovo redditometro, a cura di A. Cotrino, 2014, 137. Tale aspetto è evidenziato anche in dottrina; L. Tosi, Considerazioni sul regime fiscale della famiglia: discriminazione ai danni delle famiglie monoreddito, prospettive di riforma e problematiche di ordine costituzionale, in Rass. Trib., 1988, I, 346.

famiglia, i redditi effettivi della famiglia, al di là di quelli dichiarati, cioè i redditi finanziari. Vuol dire guardare il patrimonio di quella famiglia.

Queste sono le linee che, chi si occupa del diritto tributario e cerca di leggerlo nella cornice insuperabile dei principi costituzionali, tende oggi ad additare alle auspicate e direi necessarie misure di riforma che rappresentano non un'opportunità, ma una necessità.

Si tratta finalmente di trasporre ciò che è riconosciuto in Costituzione[9], e di cui, come italiani, potremmo anche essere orgogliosi (visto che la nostra Costituzione, a differenza di quelle di altri Stati europei, è ben più esplicita nel riconoscimento della famiglia e del valore della stabilità che il matrimonio dà alla famiglia) sul piano delle scelte di politica fiscale[10].

Si tratta quindi di fare scelte che non penalizzino la famiglia, e che non obliterino la rilevanza della situazione economica che il singolo ha all'interno della famiglia.

Infatti si deve sempre ricordare che appartenere ad una famiglia con cinque figli è diverso dall'avere una famiglia con un solo figlio. Stare in una famiglia che accoglie due anziani e non li manda in un istituto è diverso che essere due coniugi soltanto.

[9] L'art. 31 dichiara che «La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose.- Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo». A sua volta, l'art. 36 primo comma prescrive che la retribuzione sia sufficiente ad assicurare ai lavoratori ed alle loro famiglie «un'esistenza libera e dignitosa»; mentre l'art. 37 primo comma proclama, tra l'altro, che le condizioni di lavoro della donna «devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione».

[10] La necessità costituzionale di valorizzare la famiglia nel settore tributario è emersa già in sede di lavori preparatori della Costituzione, in occasione dei quali uno dei firmatari degli emendamenti che hanno condotto all'introduzione dell'art. 53, On.le Salvatore Scoca, ebbe modo di affermare che dalla necessità di rispettare il principio di capacità contributiva e il divieto di imposizione del minimo vitale, che ad esso si correla, deriva "pure che debbono essere tenuti in opportuna considerazione i carichi di famiglia del contribuente. Sono, questi, aspetti caratteristici di quella capacità contributiva, che la formulazione concordata dell'articolo aggiuntivo pone a base della imposizione" (il testo è riportato da Falsitta G., Il principio della capacità contributiva, Milano 2014, 114). Sul fatto che il principio di capacità contributiva richieda la valorizzazione ai fini fiscali della famiglia cfr. Moschetti F., Il principio di capacità contributiva, espressione di un sistema di valori che informa il rapporto tra singolo e comunità, in Perrone L. – Berliri C. (a cura di), Diritto tributario e Corte costituzionale, Napoli 2006, 49. Più in generale, Antonini L., Sussidiarietà fiscale, Milano 2005, 70 ss. nonché la dense pagine di Scalinci C., La famiglia 'community care' nell'imposizione sul reddito, in Dir. prat. trib., 2004, II,, 873-878, il quale evidenzia la essenzialità della famiglia "nella sua funzione, non solo naturale demografica, ma anche e soprattutto di concorso solidaristico al benessere comune, esplicata per il tramite di servizi alla persona (primo fra tutti, quello della sua iniziale e naturale formazione). Una famiglia per la collettività, quindi, giustifica, se non esige, una collettività per la famiglia: mi pare che sia tutto qui il senso del recupero, per la verità ancora molto annunciato, della famiglia, che non può, invece, risolversi in una continuità sostanziale con la sua accezione quale società «privata» per i bisogni dell'individuo". Valorizzano questi aspetti anche Turchi A., La famiglia nell'ordinamento tributario, I, Torino 2012, 5; Id., La famiglia nell'ordinamento tributario, II, Torino 2015, 452; Stammati S., Declinazioni del principio di sussidiarietà nella disciplina costituzionale della famiglia, cit., 300.

Ma è diverso non solo perché è da apprezzare dal punto di vista sociale, ma perché è diverso dal punto di vista della forza contributiva che il singolo ha[11].

Questo è il principio-limite che pone la Costituzione.

È da riconoscere che i lavori che sono stati fatti in seno all'Osservatorio rappresentano - finalmente - una scossa a un sistema fiscale che si è adagiato sulla inerzia di un'Irpef in fase di esaurimento e che non ha saputo cogliere la centralità dello strumento fiscale per la tutela di un valore costituzionale così alto come quello che abbiamo.

[11] Gallo F., Diseguaglianze, giustizia distributiva e principio di progressività, in Rass. trib., 2012, 287 ss., specie 295 ss.; Tondani, D., *Dividendo sociale e imposta negativa: due diversi modi di interpretare la redistribuzione,* in *Econ. pub.,* 2008, 1 ss.

MASSIMO BALDINI

Professore associato Dipartimento di Scienze Economiche Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Famiglie, imposte e trasferimenti monetari in Italia

Il tema che mi è stato affidato è dedicato, almeno nella prima parte, all'andamento di povertà e distribuzione del reddito negli ultimi anni, ed alle caratteristiche principali del nostro sistema di tax-benefit. La seconda parte è invece dedicata ad alcune considerazioni sulle principali alternative di policy oggi in discussione e relative a questi temi.

La crisi ha prodotto cambiamenti sostanziali nella distribuzione del reddito in Italia. I dati dell'indagine Silc (Statistics on income and living conditions) ci dicono che tra il 2008 ed il 2014 il reddito equivalente medio delle famiglie italiane è diminuito in media del 9%. C'è stato un arretramento complessivo del reddito degli italiani perché tutte le classi di reddito hanno perso terreno, ma il 10% più povero delle famiglie italiane ha perso quasi il 30% del suo reddito in 8 anni, mentre per gli altri decili la riduzione è stata inferiore al 10%. Anche il 10% più ricco ha visto il proprio reddito ridursi più della media della popolazione, in percentuale, ma è chiaro che una perdita di reddito si fa sentire meno sulle capacità di spesa e sul tenore di vita della singola famiglia, se le condizioni di partenza sono buone. Si è verificato quindi un forte calo generale, concentrato sui redditi medio-bassi. Se classifichiamo le famiglie in base alla condizione occupazione del percettore con il reddito individuale più alto, si sono ridotti più della media i redditi dei nuclei di operai e impiegati, ed ancora di più quelli degli autonomi e dei disoccupati, mentre il calo è stato contenuto per le famiglie di dirigenti e pensionati. La diseguaglianza invece non è cambiata tanto, almeno se misurata in base all'indice di Gini, che è molto sensibile ai redditi centrali della distribuzione, quindi risente poco dei cambiamenti che riguardano gli estremi della distribuzione, sia in alto che in basso. In sintesi: forte calo del reddito medio, stabilità della diseguaglianza, che è una misura relativa, e forte aumento della povertà assoluta in Italia. Negli ultimi 10 anni la povertà assoluta è praticamente raddoppiata, ma con forti differenze tra gruppi: è praticamente stabile per le famiglie di anziani, mentre è aumentata moltissimo per i più giovani. Il peggioramento relativo delle condizioni dei giovani rispetto al resto della società è un cambiamento notevole, comune anche ad altri paesi europei: quasi ovunque in Europa il rischio di povertà delle fasce di età più basse è aumentato, quello degli anziani è diminuito.

Prima della crisi il rischio di povertà degli anziani era praticamente uguale a quello dei giovani; dopo si è aperta una forbice notevole a danno dei giovani, che riguarda sia l'Italia che l'Europa nel suo insieme. Ovunque il rischio di povertà è cresciuto soprattutto per le famiglie con soggetti in età di lavoro.

La povertà in Italia è collegata alla mancanza di un secondo reddito da lavoro, perché una gran parte dei minori in povertà assoluta, secondo le statistiche dell'Istat, vive in famiglie in cui c'è già un reddito da lavoro, mentre il rischio di povertà si abbassa tantissimo quando i redditi da lavoro in famiglia sono almeno due. C'è quindi una differenza enorme tra famiglie monoreddito e famiglie bireddito. Non solo, ma il rischio di povertà aumenta in modo non lineare col numero dei figli: le coppie con un figlio hanno un rischio di povertà assoluta più basso della media nazionale, anche se di poco. Già con due figli però il rischio aumenta di 4 punti, che è tantissimo per un indicatore che dovrebbe selezionare solo le forme di povertà più estrema. Con tre figli o più si sale al triplo rispetto al rischio di povertà assoluta per le famiglie con un figlio solo. Se il rischio di povertà aumenta decisamente con il secondo figlio, questa può essere una ragione non secondaria della bassa fecondità prevalente.

Passiamo adesso ad alcune considerazioni sulle politiche di tassazione e trasferimento. Se confrontiamo i paesi europei per livello di spesa sociale (comprese le pensioni) sul PIL e mettiamo questo rapporto in relazione con la misura della riduzione dell'indice di Gini per trasferimenti diversi dalle pensioni, si nota una chiara la relazione: dove la spesa sociale è alta, lo è anche la variazione negativa che l'indice di Gini subisce dopo i trasferimenti pubblici. Ma non è una relazione che tutti i paesi condividono. Vi sono infatti paesi in cui la spesa sociale è alta, ma la riduzione dell'indice di Gini è modesta. È il caso dei paesi mediterranei, Italia inclusa: come tutti gli altri paesi del sud Europa, l'Italia spende molto in spesa sociale, ma redistribuisce poco. I paesi del nord Europa spendono in prestazioni sociali più o meno quanto l'Italia, in percentuale del pil, però redistribuiscono decisamente di più, tanto che l'indice di Gini diminuisce più del doppio; abbiamo poi Germania e Francia, paesi più simili all'Italia, che spendono più o meno lo stesso, però riescono a ridistribuire di più. Quindi chi più spende, di solito ridistribuisce di più, con l'eccezione appunto dell'Italia e in generale del sud Europa dove si spende tanto ma si ridistribuisce poco. Il fatto è che per effettuare una redistribuzione significativa, che sia visibile nella distribuzione del reddito, un trasferimento deve avere due caratteristiche. In primo luogo bisogna dedicarvi risorse adeguate, quindi livelli di spesa significativi. In secondo luogo deve essere strutturato bene dal punto di vista del targeting, cioè del disegno e delle misure. I trasferimenti in Italia sono poco ridistributivi perché si sommano caratteristiche negative su entrambe le dimensioni: spesa bassa, a causa della forte componente della spesa per pensioni che non è molto ridistributiva sul complesso della distribuzione del reddito, e scarso targeting sui poveri: i trasferimenti diversi dalle pensioni non sono molto concentrati sui redditi più bassi. Anche su questo i dati Silc sono illuminanti, e ci dicono che in Italia per il 10% più povero delle famiglie i trasferimenti (diversi dalle pensioni) pesano solo per il 10% sul reddito totale, mentre in Francia la percentuale sale al 30% e in

Germania al 50%. È bassa, in Italia, anche la quota di famiglie in difficoltà che vengono raggiunte dai trasferimenti pubblici: per il 20% delle famiglie più povere è molto meno probabile, rispetto ad altri paesi europei, ricevere almeno un trasferimento.

In modo simmetrico, se consideriamo il totale della spesa sociale in denaro diversa dalle pensioni, in Europa i primi due decili ricevono il 45% di questo totale, in Italia il 26-27%. È naturale che i trasferimenti monetari vanno in percentuali maggiori alle famiglie più povere, ma in Italia non c'è un chiaro gradiente, anzi i redditi medi e medio-alti ricevono più dei decili più bassi.

Entità e targeting dei trasferimenti hanno un grosso effetto sulla povertà. Ad esempio, tra paesi europei c'è una chiara relazione negativa tra quota dei trasferimenti alle famiglie sul pil e diffusione della povertà tra i minori: chi più spende, più riesce a ridurre la povertà dei minori. È invece positiva la relazione tra quota dei trasferimenti alle famiglie sul pil e tasso di fecondità. Parlare di effetto causale dei trasferimenti sulla fecondità non è corretto, perché la causalità potrebbe andare anche nella direzione opposta, però sta di fatto che in Europa chi più spende per la famiglia in percentuale del PIL ha anche più bambini.

In sintesi, in Italia i trasferimenti diversi dalle pensioni sono scarsi e non ben distribuiti, domina una grande frammentazione tra categorie e schemi, manca una rete di protezione di ultima istanza, e l'effetto distributivo delle risorse attuali, che sono poche, è modesto.

Malgrado la gravità della crisi, la reazione delle decisioni di policy nei confronti del rischio di povertà è stata lenta, anche a causa dei problemi del bilancio pubblico. La crescita del tasso di disoccupazione ha stimolato la riforma degli ammortizzatori sociali. Anche il sistema pensionistico è stato oggetto di una riforma strutturale durante gli anni di crisi.

Anche sulla povertà di recente si è introdotta una riforma strutturale, che ha portato all'istituzione del reddito di inclusione, la prima misura universale di contrasto alla povertà che l'Italia si è data, anche se servono altre risorse per cercare di coprire tutta l'area della povertà assoluta. Nel caso dell'Irpef e dei trasferimenti familiari, ancora non si è realizzata alcuna riforma.

L'assegno al nucleo familiare è ancora categoriale ed esclude le famiglie degli autonomi e quelle senza lavoro che non hanno mai lavorato o che l'hanno perso da tempo. Nel caso dell'imposta sul reddito, le detrazioni per figli escludono gli incapienti, quindi non raggiungono proprio quelle famiglie che ne avrebbero più bisogno. C'è una contraddizione di fondo già evidenziata fra l'unità impositiva dell'IRPEF, che è individuale, e il reddito familiare, che dovrebbe essere il criterio selettivo principe, riflettendo le risorse della famiglia nel suo complesso, per l'erogazione della spesa sociale. Condivido il fatto che la base imponibile IRPEF individuale sia preferibile, soprattutto in un paese come l'Italia dove il tasso di

occupazione femminile è di fatto il più basso d'Europa. Però il carattere individuale dell'IRPEF rende difficile usare l'imposta sul reddito per realizzare l'esigenza di sostenere le responsabilità familiari. L'esempio più evidente è il bonus degli 80 euro, che mostra come sia complicato cercare di realizzare politiche ridistributive usando l'IRPEF come imposta negativa. Circa 9 miliardi sono andati a favore dei lavoratori a reddito basso che non necessariamente vivono in famiglie con figli, o con redditi bassi o anche medi. È un bonus individuale e non tiene conto del reddito familiare. La considerazione di fondo che emerge è che non bisogna usare un solo strumento per realizzare obiettivi molto diversi. Non è necessario usare la sola IRPEF per raggiungere una pluralità di obiettivi come raccogliere gettito, realizzare la progressività, sostenere il costo dei figli e contrastare la povertà.

Il Fattore Famiglia, cioè di fatto un'estensione dell'area di reddito esente dall'Irpef, commisurata alla dimensione della famiglia, ha come problema principale quello delle risorse, oltre alla necessità di essere coordinato con la riforma dei trasferimenti per non esacerbare il problema dell'incapienza. Ho già sottolineato che non condivido il passaggio al quoziente familiare. Va ricordato che in Francia l'imposta sul reddito ha un gettito pari a circa la metà dell'Irpef italiana. C'è poi un'imposta proporzionale su tutti i redditi, che non applica il quoziente. Il basic income non è un'alternativa vera e propria. È un modello teorico che ha molti aspetti difficilmente condivisibili. Forse tra qualche decennio il nostro destino sarà avere una società divisa tra pochi che producono e tanti che ricevono un basic income perché non riescono ad entrare in un mercato del lavoro dominato dalla tecnologia. Però è un futuro che suscita inquietudine. Meglio, finché si può, investire sulle competenze delle persone, per aumentarne le capacità di trovare un buon lavoro. Un basic income limitato è però possibile ed è praticato in diversi paesi europei: un trasferimento uniforme a tutti i figli fino a una certa età, eventualmente tassabile per motivi di risorse e anche distributivi. È un'alternativa da considerare perché semplifica molto, anche se come al solito c'è il problema dei vincoli di bilancio. Il reddito di cittadinanza proposto dal M5s ha diversi limiti, il costo è solo uno di essi. Non va dimenticato il rischio di trappola della povertà, perché sarebbe un trasferimento molto significativo per molte famiglie e introdurrebbe una forte selettività su base familiare. Ha quindi problemi che ricordano quelli del quoziente familiare, cioè possibili effetti distorsivi da non sottovalutare sull'offerta di lavoro femminile. Soprattutto per certi contesti sociali e tipi di lavoro, la scelta tra lavoro e reddito di cittadinanza potrebbe essere un rischio concreto. La flat rate tax, di cui sicuramente sentiremo molto parlare nei prossimi mesi, risolve, se ha un'aliquota molto bassa, il problema della base imponibile, cioè se familiare o individuale, perché se l'imposta è quasi proporzionale la scelta dell'unità impositiva perde rilevanza. Tuttavia, se oltre un certo livello di reddito familiare la perdita di gettito della flat tax è tale da costringere lo Stato a non garantire alle famiglie abbienti il diritto a sanità o istruzione universitaria gratuite o quasi, allora il reddito familiare torna ad essere una variabile fondamentale: c'è il rischio che molte famiglie rinuncino ad una parte di reddito da lavoro per non superare i limiti di reddito oltre i quali bisogna

pagarsi la sanità o altri servizi fondamentali. Il problema degli incentivi sull'offerta di lavoro, femminile in particolare, rientrerebbe in gioco. Quindi se l'aliquota della flat tax è molto bassa, gli effetti ridistributivi sarebbero regressivi con il rischio di tagli anche alla spesa sociale, mentre se l'aliquota è alta ricadiamo nel sistema di tassazione familiare coi soliti problemi di distorsione dell'offerta di lavoro femminile. Sull'assegno ai figli, infine, vi sono varie proposte in discussione, ad esempio quella del Sen. Lepri, dei sindacati, dell'Irs di Milano, e quella illustrata in questa sede da Ferdinando Di Nicola. Le caratteristiche comuni sono molte: una sola misura che riunisce le detrazioni per figli a carico e l'assegno al nucleo familiare, che di fatto è l'imposta negativa italiana perché come l'Eitc americano va solo alle famiglie che lavorano e dipende dal reddito familiare. La selettività avverrebbe in base al reddito equivalente o all'ISEE, e la misura sarebbe familiare ed universale, non più riservata solo ai dipendenti. In tutte le varie proposte l'assegno è costante fino a un certo livello di reddito familiare o Isee, poi è decrescente. Anche nell'importo le varie proposte si assomigliano molto. Per evitare problemi di forte selettività e trappola della povertà, con effetti distorsivi sull'offerta di lavoro, l'assegno deve scendere poco all'aumentare dell'ISEE. Sicuramente aumenterebbe la selettività verso l'alto, ma c'è il rischio che il nuovo assegno abbia un effetto ridistributivo dalle famiglie povere, se non integrato da un trasferimento come il reddito di inclusione, verso le famiglie di ceto medio. Guadagnerebbero rispetto ad oggi soprattutto gli autonomi e i disoccupati. È importante in sostanza verificarne accuratamente gli effetti distributivi rispetto alla situazione attuale. Infine, una considerazione sull'andamento dell'assegno rispetto al numero dei figli. Il tasso di povertà, come osservato, cresce molto quando vi sono almeno due figli in famiglia. Dopo la crisi, non solo il rischio di povertà è aumentato, ma la natalità sta diminuendo. Le scale di equivalenza ci dicono qual è l'incremento del costo dei figli rispetto al numero dei figli stessi, però c'è anche un problema di andamento del reddito rispetto all'aumento del costo per i figli. Ci si può chiedere se non sia il caso di pensare a un trasferimento per il secondo e il terzo figlio che sia maggiore o almeno uguale, non necessariamente decrescente, rispetto al primo, al contrario di quanto ci dicono le scale di equivalenza disponibili. E questo sia per contrastare la povertà che per sostenere la fecondità, anche perché quando il numero dei figli cresce, si verificano cambiamenti strutturali nelle esigenze e nei bisogni della famiglia che forse richiedono un aiuto ancora maggiore. Ovviamente, per questi due obiettivi (contrasto della povertà e sostegno alla natalità) la riforma dei trasferimenti monetari è essenziale, ma non è sufficiente. Dobbiamo cercare di favorire in tutti i modi l'occupazione femminile, perché abbiamo visto come cambia il rischio di povertà nelle famiglie mono o bi-reddito, le politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro e la qualità del sistema educativo.

RELAZIONI DEI RAPPORTEUR DEI GRUPPI DI LAVORO DELLA TERZA CONFERENZA NAZIONALE SULLA FAMIGLIA

ILARIA MARZI
Dirigente della Regione Lombardia e componente dell'Assemblea dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia

Centralità del ruolo delle famiglie come risorse sociali ed educative

Gli esiti del gruppo di lavoro hanno dato dei punti chiave che abbiamo affrontato durante l'anno e durante i lavori del gruppo.

Il gruppo ha focalizzato l'attenzione su due punti chiave, come obiettivi del documento:

- rafforzare il ruolo e le responsabilità della famiglia lungo tutto il ciclo di vita;
- aiutare e sostenere le famiglie fragili e vulnerabili nell'attuale contesto sociale.

Tutti gli spunti, sia dei relatori che delle associazioni che sono intervenute, hanno ripreso questi due macro-obiettivi. Vuol dire che anche come lavoro, abbiamo durante l'anno centrato l'obiettivo.

Possiamo dire che sono 4 i fattori comuni di tutti gli interventi avuti:

a) È emersa soprattutto la definizione di famiglia come risorsa, in quanto generatrice di relazioni. Non deve quindi essere vista come un peso, come un fattore individuale, ma dev'essere portato come un bene comune. Non solo destinataria dei servizi ma partecipare attivamente ai provvedimenti nazionali, regionali, locali. Dal concetto quindi di assistenzialismo al concetto di responsabilizzazione.

b) È qui che entra il concetto dell'importanza della responsabilità famigliare, con particolare riferimento a quella educativa. La professoressa ha portato la focalizzazione sul ruolo dei genitori. Ha parlato di creare un'alleanza tra genitori e scuola; di tornare alla normalità. Tornare vuol dire che, il bambino, è prima di tutto persona all'interno di una famiglia. L'individuo è frutto dell'imprinting che ha avuto dalla famiglia d'origine. Da qui si è partiti sulla riflessione. Tutte le ricerche empiriche ci dicono che il fattore decisivo per il benessere dell'individuo è il tipo di famiglia in cui una persona vive. Si è evidenziato che educare non significa cercare con il figlio un rapporto di complicità, ma riconoscendolo prima di tutto facente parte della famiglia. Il concetto di Educazione sta nel riportare al centro il rapporto con il figlio. Genitori con funzioni maieutiche e non di imposizione dalle proprie aspettative dei propri interessi. Questo è il concetto importante che è venuto fuori.

c) Rafforzare il partenariato pubblico e privato. Abbiamo parlato del concetto, non di famiglia, ma di famiglie, di vulnerabilità, di tanti bisogni diversi che emergono. Diventa quindi fondamentale rafforzare sempre di più questo rapporto pubblico-privato.

d) È emerso anche il sostegno alle reti familiari. La famiglia oggi vive una profonda solitudine educativa. Non è in grado di sostenere la propria responsabilità educativa e chiede aiuto con modalità

diverse. Occorre fare rete. Creare luoghi di ascolto per creare alleanze educative. In particolare il sistema scuola, che raccoglie famiglie molte volte assenti e fragili, deve farsi carico - con realismo - di questa incapacità comunicativa dentro la famiglia; tra famiglie e famiglie; tra famiglia e istituzioni.

Spunti e proposte che sono venuti fuori. Abbiamo fatto un elenco cercando di raccogliere veramente tutti gli stimoli che sono arrivati dal mondo dell'associazionismo.

In primis, sostegno a tutte le fragilità delle famiglie: con persone portatori di handicap; che devono sostenere la cura degli anziani non autosufficienti; le famiglie che hanno la cura dei figli; quelle che hanno subito la perdita di un genitore; le famiglie che stano vivendo la separazione o il divorzio. Estendere una visione a 360 gradi, considerando tutte le fragilità:

- La promozione dell'empowerment della famiglia fragile, assicurando un aiuto specialistico nei momenti di crisi e di fragilità. Con riferimento in particolare ai servizi di supporto alle responsabilità genitoriale e, se possibile, prevenire la crisi accompagnando le famiglie nel far fronte alla vulnerabilità educativa e comunicativa prima che esploda. Prevenire prima che si verifichi la crisi. Prevenzione.
- Le politiche devono essere inclusive. Ovvero, oltre a prendere in considerazione tutte le fragilità, devono prendere in considerazione tutti i tipi di famiglie; di relazioni familiari.
- Un altro aspetto importante è il *family mainstreaming*. Le istituzioni devono analizzare l'impatto di tutte le leggi e provvedimenti sulle famiglie, uscendo dalla logica della politica meramente assistenzialistica. Ritorna quindi il concetto della responsabilizzazione e della partecipazione sussidiaria.
- Patto famiglia-scuola: inteso come ricostruire l'alleanza scuola-famiglia in termini di offerta di servizi famigliari e come patto di co-responsabilità sociale e territoriale. Le politiche sociali non sono solo le politiche pubbliche dallo Stato ma politiche sociali sono anche quelle delle imprese, del terzo settore, del volontariato, delle fondazioni. Sviluppare quindi il principio di sussidiarietà non solo verticale ma anche, e soprattutto, orizzontale.
- Promuovere e sostenere le reti familiari, come già detto.
- Promuovere i servizi socio educativi per l'infanzia 0-6 anni e potenziare azioni per promuovere la conciliazione dei tempi vita-lavoro, favorendo e sostenendo l'accesso a tali servizi per facilitare il reinserimento lavorativo specialmente femminile.
- Valorizzare il servizio civile come strumento per sviluppare tra i giovani il senso di comunità e di cittadinanza attiva.
- Sensibilizzare a formare persone e famiglie che decidono di diventare tutori volontari di minori stranieri non accompagnati.

- Intervenire sulla solitudine degli anziani, anche per prevenire rischio nello scivolamento della povertà.
- Famiglia come luogo di accoglienza, fornendo un accompagnamento adeguato e qualificato alle famiglie che decidono di intraprendere il percorso dell'azione e dell'affido, nell'ottica di tutelare i diritti dei minori e di valorizzare le risorse famigliari.
- Sviluppare la cultura del rispetto, soprattutto nell'ambito della scuola. Tra i minori in particolar modo.
- Superare la solitudine delle famiglie, diventando necessario la trasmissione inter-generazionale dei modelli educativi.
- Sviluppare la cultura del rispetto, utilizzando anche modelli positivi quali le alleanze educative.
- Promuovere l'educazione all'interno della famiglia.
- Sviluppare politiche di prevenzione alla violenza verso le donne e i minori e servizi d'aiuto.

Questo è l'elenco delle proposte, di spunti di riflessione. A questo aggiungo anche le conclusioni del lavoro insieme, che è durato un anno. Riprendono interessanti spunti che sono emersi ieri:

- per costruire delle politiche sociali efficaci ed efficienti, occorre realizzare un sistema informativo, unitario e integrato sulle prestazioni alle famiglie;

- che le risorse vadano verso la copertura dei servizi strutturati stabili a supporto delle famiglie. Dalla sperimentazione alla stabilizzazione degli interventi;

- promuovere la famiglia come risorsa assicurando il sostegno nei momenti di crisi e di fragilità;

- accompagnamento adeguato e qualificato alle famiglie che decidono di intraprendere il percorso dell'adozione e dell'affido;

- consolidare, sostenere e qualificare la rete dei servizi per la prevenzione e il contrasto della violenza sulle donne e i minori, favorendo l'emersione e il monitoraggio del fenomeno.

Vengono ripresi tutti i punti chiave su cui puntare nei prossimi lavori istituzionali.

FERNANDA BALLARDIN

Dirigente del Ministero dell'economia e delle finanze componente dell'Assemblea dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia

Crisi demografica e rapporto fra il quadro nazionale e le tendenze internazionali

Nel corso della riunione del Gruppo abbiamo esaminato il problema della denatalità e della crisi demografica in Italia, considerando anche le tendenze a livello internazionale, sia in Europa che negli altri Paesi del mondo.

La denatalità in Italia è un problema molto serio, sia per le singole famiglie che per l'intero "sistema-Paese".

Tale situazione di "stallo" risulta ancora più importante se confrontiamo la situazione attuale con quella di mezzo secolo fa. Infatti, fino agli anni 60' del XX secolo, la tradizione tipica del nostro Paese era quella della famiglia numerosa, la cosiddetta "famiglia tribù", nella quale ogni nucleo familiare aveva di regola più di 6 figli, mentre oggi la tendenza è quella del figlio unico, perché gran parte delle famiglie non vuole o non può avere figli.

Come evidenziato dal Presidente della Camera dei deputati, On. Boldrini, e dal Presidente dell'ISTAT, nel 2016 si sono registrate soltanto 474 mila nascita, il livello più basso in assoluto, anche considerando i periodi di guerra. E anche il tasso di fecondità è sceso a 1,34 figli per donna.

Il calo demografico comporta numerosi problemi per il Paese, non solo di natura economica.

In primo luogo, va evidenziata la stretta correlazione che c'è tra l'incremento demografico e l'aumento proporzionale del PIL. D'altra parte, il decremento demografico potrebbe comportare il calo della produzione industriale e dei consumi, con la conseguente riduzione delle entrate per lo Stato.

Inoltre, alcuni esperti in materia hanno evidenziato come il mutamento del rapporto tra giovani e anziani provocherebbe un impatto sulla sostenibilità della sanità pubblica. In effetti, in un futuro non molto lontano potrebbe essere insufficiente il rapporto tra giovani e vecchi. Una prima ripercussione consiste nel fatto che i primi saranno in un numero insufficiente per poter accudire i secondi.

Da ultimo, la crisi demografica provocherebbe anche effetti sulla sostenibilità del sistema pensionistico e sulla pubblica istruzione. Basti pensare alla riduzione delle classi scolastiche e del numero di alunni. Con riferimento al sistema pensionistico, le stime ufficiali prevedono un aumento della spesa pensionistica in relazione all'effetto demografico e all'invecchiamento della popolazione.

Considerando le conseguenze per il Paese, ci siamo interrogati, durante le riunioni del Gruppo, sul perché la maggior parte delle famiglie non vuole o non può avere figli e abbiamo riscontrato che ci sono cause di natura socio-economica, culturale e sanitaria.

I motivi economici sono di solito quelli che incidono di più sulle scelte delle famiglie. Rilevano, in particolare, la crisi economica e la conseguente riduzione di posti di lavoro e di risorse per le famiglie che, abbinate all'attuale pressione fiscale, molto spesso non consentono ad un nucleo familiare di sostenere i nuovi arrivi. Incide, inoltre, il costo dei nuovi nati, che in Italia è tra i più alti d'Europa, sin dalla prima infanzia (per una coppia comporta la perdita di 1/3 del reddito. Ricordiamo anche la forte incidenza della povertà assoluta sulle famiglie con più di tre figli, secondo l'ISTAT). C'è anche il problema della disoccupazione giovanile, che è ancora a livelli molto elevati. Rilevano, infine le difficoltà di conciliazione vita-lavoro nelle nostre città e la disoccupazione femminile, che incide profondamente sulle scelte delle donne.

Ma i motivi economici non sono i soli a indurre le famiglie italiane a non avere figli o a fermarsi al primo figlio. Ci sono anche cause di natura culturale, come lo spostamento in avanti dell'età in cui le persone decidono di avere il primo figlio. Tale fattore è in parte determinato anche da cause socio-economiche, ma anche ad un mutamento culturale negli ultimi anni. Inoltre, c'è un forte aumento della percentuale di giovani che ogni anno decidono di trasferirsi all'estero. Ricordiamo anche, dal punto di vista culturale, gli effetti indiretti della crisi del matrimonio, che ha comportato delle conseguenze sulla stabilità dei rapporti familiari.

Infine, anche le cause di natura sanitaria pesano sulla possibilità delle famiglie di avere figli, come la fertilità della popolazione e i costi sanitari collegati alla gravidanza e al parto. Non possiamo ignorare nemmeno l'elevatissimo numero di aborti praticati nel nostro Paese. Magari una percentuale di interruzioni della gravidanza (che non conosciamo ma possiamo immaginare) potrebbe essere evitata con adeguati sostegni economici e sociali, perché una piena libertà di scelta implica anche la libertà di poter diventare madre.

L'altro aspetto che ci dà l'idea della gravità del problema è il raffronto con le tendenze demografiche a livello internazionale. I cambiamenti a livello globale sono rilevanti e utili anche a spiegare le dinamiche migratorie a cui si è assistito e si assiste tuttora.

Nell'arco di 60 anni la popolazione mondiale è quasi triplicata passando, da 2 miliardi e mezzo di persone a più di 7 miliardi, con aumenti generalizzati in tutte le aree, ma con andamenti decisamente diversificati.

Il continente asiatico, per esempio, pur non avendo l'aumento percentuale più alto, spicca per il fortissimo aumento in termini assoluti (+ 3 miliardi), una cifra enorme se si pensa che risulta più alta della popolazione registrata nel 1960 nell'intero pianeta.

Il continente africano ha, tra il 1950 ed il 2015, in termini assoluti, il secondo aumento di popolazione (+900milioni) ma un assoluto primato in termini percentuali, avendo quasi quintuplicato la sua popolazione, arrivando a superare ampiamente il miliardo di persone.

L'Europa, di contro, evidenzia un aumento decisamente più contenuto della popolazione. Restringendo l'analisi ai paesi geograficamente più vicini al nostro e con un caratteristiche demografiche simili, dal 2000 al 2015, per esempio, la popolazione complessiva nei Paesi europei è aumentata del 4,4%. Il segno "più" si registra in 20 paesi su 28.

Tutte queste considerazioni ci permettono alcuni ragionamenti sui possibili rimedi all'implosione demografica del nostro paese.

Quasi tutte le coppie italiane affermano che sarebbero disposte ad avere due o tre figli, "se le circostanze lo permettessero". Tuttavia, è necessario che le coppie percepiscano che un bambino non rappresenta più una minaccia per le condizioni economiche di tutta la famiglia e che è possibile conciliare il lavoro con la cura dei figli.

Ciò premesso, i bonus bebè e altri incentivi una tantum sono sicuramente utili e importanti, ma è necessario adottare anche misure strutturali, simili a quelle messe in atto in altri paesi – come la Svezia e la Francia – dove nascono molti più bambini che in Italia. In questi due paesi, la nascita del bambino si traduce in un automatico incremento di reddito della coppia, e il reddito aggiuntivo si protrae fino all'adolescenza. Inoltre, i servizi alla primissima infanzia sono molto più variegati e meno costosi per le coppie rispetto alla situazione italiana.

Pertanto, assume particolare rilevanza l'investimento nel sistema dei servizi alla prima infanzia 0-6 anni, anche con attenzione alla qualità dei servizi e al costo sostenuto dalle famiglie, che spesso portano molte mamme alla difficile scelta di rinunciare ad un lavoro che diventa poco conveniente davanti agli elevatissimi costi dei nidi.

È necessario, inoltre, considerare la specificità della famiglia dal punto di vista fiscale. Sul punto, ci rimettiamo alle conclusioni del gruppo che se sta occupando.

È opportuno, infine, investire nei servizi per le famiglie adottive e per le famiglie che hanno un bambino in affido.

Da ultimo, riteniamo utile evidenziare che molto spesso il figlio viene considerato come qualcosa di essenzialmente privato, una specie di "proprietà" dei genitori e non invece come un bene per lo Stato e per la società. Per tale motivo sarebbe opportuno socializzare il costo del figlio perché una demografia florida è un bene comune. Se l'Italia mettesse in campo misure a favore dei giovani equivalenti a quelle di altri Paesi sviluppati, saremmo il paese migliore in cui essere giovani, perché a tali strumenti di welfare si sommerebbe, come valore aggiunto, anche la solidarietà emotiva, la calda disponibilità al supporto, tipici della solidarietà intergenerazionale italiana.

La crisi – con il drastico calo delle immigrazioni, l'incremento delle emigrazioni, l'aumento della povertà e dell'incertezza – e l'uscita dalla scena riproduttiva dei figli del baby boom, hanno messo in luce il drammatico problema del calo demografico in Italia.

Il nostro gruppo continuerà ad approfondire l'argomento, al fine di individuare altri possibili percorsi. Al momento, ci auguriamo che la politica trovi la forza e la lungimiranza per ridare agli italiani il "diritto alla felicità".

MARTA GIOVANNINI
Avvocato e componente dell'Assemblea dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia

L'evoluzione della famiglia fra diritto e società

Anche, e soprattutto, nel Diritto, occuparsi di famiglia significa, essenzialmente, occuparsi delle persone. Già il codice civile del 1942, evocativamente, titolava - e intitola - il libro primo "*Delle persone, della famiglia",* pur istituzionalizzando, in origine, la famiglia patriarcale.

In questi settantacinque anni che ci separano dall'entrata in vigore del codice la centralità della persona, delle persone, all'interno della famiglia si è sempre più rafforzata, con la Costituzione Repubblicana, poi con la storica riforma del 1975 che ha declinato il principio di eguaglianza all'interno della famiglia: fra i coniugi ma anche fra i figli con l'abolizione dell'odiosa distinzione fra figli legittimi e illegittimi.

Dopo quarant'anni, quella riforma è ancora cardine e riferimento normativo e metodologico proprio perché aveva saputo, da un lato recepire gli straordinari cambiamenti della società italiana, dal dopoguerra in avanti e, in particolare, il mutato ruolo della donna, dall'altro guidarli nei decenni successivi del "divenire" della famiglia.

Quanto fosse necessario un intervento riformatore allora lo può testimoniare anche chi - come me - in quel lontano 1975 faceva la prima elementare, colpito dalla prima pagella che riportava ancora la dicitura "*il padre o chi ne fa le veci",* non tanto perché non sapesse cosa significava fare le veci di qualcuno ma perché si aspettava di trovare, accanto alla firma del "*padre*" anche quella delle "*madre"* : a dire che la "potestà parentale" o "genitoriale" *,* di lì a poco introdotta dalla riforma, era già diritto vivente in quella società così trasformata.

E, ancora, la persona nella riforma del 2006 che introduce l'affido condiviso e in quella della filiazione del 2012 - 2013 che pongono al centro della famiglia, o meglio delle famiglie, perché la realtà ci consegna sempre di più nuclei familiari diversi e susseguenti nella vita della persona - il "*figlio*" nel suo primo diritto ad essere tale, con il riconoscimento di uno specifico "status" cui corrisponde uno "statuto" introdotto proprio nel codice civile, fatto di diritti propri, non più derivati dai doveri dei genitori.

A fronte di questo, e in conseguenza di questo, la potestà dei genitori si trasforma in "responsabilità genitoriale", con un significato più forte e impegnativo.

Ancora infine, sono i diritti delle persone a venire riconosciuti nella recente legge sulle Unioni civili e convivenze.

Nello scorrere brevemente, come ho cercato di fare, l'evoluzione del diritto di famiglia non possiamo però non notare le maggiori difficoltà che si incontrano oggi: mentre il legislatore del 1975 poteva disciplinare una società omogenea, certamente mutata, ma in modo uniforme; chi si propone di intervenire oggi in questo campo dovrà considerare che siamo ormai una società pluralistica, in cui convivono culture diverse e, quindi, anche modelli di famiglia differenti, fino alla ricomparsa della famiglia patriarcale che è, oggi, riferimento per alcune culture.

Questo impone, oggi più che non mai, la ricerca di quel *"difficile equilibrio fra mos e ius",* di cui ha parlato la Prof.ssa Rossi Carleo nella sua relazione "*Diritto del minore a crescere nella propria famiglia"*.

Un altro dato importante, di cui tener conto , e che rileviamo nelle nostre esperienze di vita quotidiane, è certamente l'aumento della conflittualità nella vita e nei luoghi di lavoro, e, ovviamente, anche nei rapporti familiari, soprattutto nel momento della crisi.

Superfluo sottolineare che chi subisce gli effetti più devastanti di quella conflittualità, con danni spesso indelebili, sono i figli e parimenti superfluo dire che in giudizio il conflitto familiare trova una soluzione necessitata piuttosto che una soluzione soddisfacente e che, spesso, il conflitto si inasprisce e le decisioni autoritative – anche se oggettivamente giuste – non vengono sentire come tali da almeno una delle parti.

Per queste ragioni, il gruppo giuridico dell'Osservatorio della Famiglia, ha approfondito, anche guardando ai modelli attuati in altri Paesi, il tema della mediazione, in materia di famiglia che, oggi, non è obbligatoria per diverse ragioni, anche giuridiche e sulle quali, in questa sede, non ci soffermeremo.

Si è sottolineata l'importanza, se non la necessità di adottare questo strumento, che consente - se attuato convintamente e attraverso l'opera di veri esperti - di gestire il conflitto di coppia attenuandolo, o addirittura, eliminandolo attraverso la ripresa di un dialogo costruttivo.

Si tratta ovviamente di un percorso non facile che, tuttavia, può davvero condurre i genitori, destinatari di quella "responsabilità genitoriale" di cui si è detto, a diventare arbitri, anche nella crisi, delle loro scelte nell'interesse dei figli e - superato il risentimento reciproco - a condividerle davvero, volendo una soluzione, un accordo che rispetteranno nel tempo, anche dopo il controllo e quindi l'ufficialità del Tribunale.

Lo strumento è evidentemente utile anche in chiave preventiva: quindi non soltanto una mediazione come strumento nel giudizio, per arrivare ad una composizione davvero bonaria, ma anche prima del giudizio per evitarlo, se non addirittura, laddove sia possibile su richiesta espressa per far rientrare quella crisi, evitando la disgregazione familiare.

La **dott.ssa Francesca Stilla**, con la sua relazione ***"La mediazione nel sistema penale minorile"*** ci ha dato una speranza. Se la Mediazione viene applicata a casi in cui vi è una elevatissima conflittualità, per aprire un canale di comunicazione perfino *fra reo e vittima*, l'istituto – si crede – possa trovare spazio nel diritto di famiglia per stemperare la conflittualità familiare.

Nel diritto penale, dalla metà degli anni 80, si è cominciato a ragionare di una *giustizia ripartiva* accanto alla *giustizia retributiva,* nella convinzione che proprio un dialogo fra reo e vittima possa avere effetti positivi per entrambi: per la vittima svolga una funzione ripartiva del danno– se fossimo nel campo del diritto civile potremmo parlare di una sorta di risarcimento in forma specifica – e per il reo, una funzione rieducativa, nell'ottica della pacificazione sociale e della riduzione dei casi di recidiva.

Ponendo così, al centro del processo penale, la vittima si è così cercato di restituire alla stessa la dignità violata dal fatto reato attraverso la mediazione volontaria che non sostituisce, beninteso, la giustizia retributiva. Ovviamente questo strumento viene praticato quando i tempi sono maturi perché possa avere un esito positivo e quindi, indifferentemente e, caso per caso, nel processo, durante le indagini ed anche in fase di esecuzione della pena, con cui – come si è detto - non entra in conflitto.

Questo percorso è culminato con la recente legge 103 del 2017 che ha inserito stabilmente la mediazione come strumento per realizzare la *rieducazione del reo*.

La funzione sociale di questa nuova strada è evidente se solo pensiamo alla sua applicazione ai reati a querela di parte, cosiddetti di prossimità, dove manca ed è evidentemente mancata la comunicazione; ai reati familiari (in cui non vi sia più pericolo di danno), o a quelli che si consumano a scuola come il bullismo e cyber bullismo: in questi casi la costruzione di una relazione fra le parti, con l'aiuto del terzo mediatore e il coinvolgimento della scuola, non solo restituisce dignità e autostima alla vittima ma consente al reo, e all'ambiente di riferimento, di comprendere fino in fondo il disvalore del suo comportamento e, quindi, di non ripeterlo. Analogamente per i reati legati alla circolazione stradale o al danneggiamento di beni pubblici.

Anche in ambito penale quindi, come in ambito civilistico, la figura del mediatore risulta centrale e può essere determinante ma deve trattarsi di un professionista vero, preparato, qualificato e retribuito adeguatamente, con un compito importantissimo dal punto di vista sociale. Questo aspetto è purtroppo carente poiché non esistono corsi di laurea e neppure Albi che certifichino la preparazione e offrano le adeguate garanzie sulla figura del mediatore.

Altro aspetto che ha interessato il gruppo di lavoro è stato quello delle residue e ingiustificate disparità di trattamento nel diritto di famiglia ed in particolare dopo la riforma della filiazione del 2012/2013.

a) In particolare si è evidenziato come vi siano ancora differenze circa il ricorso all'Autorità Giudiziaria fra le unioni fondate sul matrimonio e le convivenze more uxorio (anche se registrate) ai sensi della nuova legge. Invero, l'affidamento e il contributo economico in favore dei figli sono soggette a una diversa disciplina a seconda che ci si riferisca ala crisi di coppie sposate o di coppie conviventi.

Nel primo caso il ricorso al Giudice è obbligatorio – salvi i casi di separazione di fatto - nel secondo caso il ricorso è lasciato all'iniziativa di parte poiché, quando la convivenza cessa, non vi sono adempimenti particolari e, quando vi sono (per le convivenze registrate) riguardano solo i rapporti fra conviventi e non i figli.

L'argomento è stato approfondito dal **prof. Michele Sesta** che, nella sua relazione ***"Autonomia privata e controllo giudiziale nella crisi della famiglia"*** , ha sottolineato, da un lato, come l'ordinamento abbia, negli anni, dato sempre maggior rilievo all'autonomia e alla libertà degli adulti nelle loro relazioni affettive: una tendenza confermata anche con la Legge 76/2016, con riguardo alle Convivenze e, dall'altro, come, parallelamente, abbia invece limitato la libertà dei genitori riguardo alle statuizioni sui figli: ad es. con l'imposizione dell'affido condiviso o , più in generale, col nuovo concetto di "responsabilità genitoriale".

Proprio questi nuovi limiti, cui corrisponde come detto una"*unicità dello status di figlio*" - sia esso figlio di coppia spostata, convivente o di genitori non conviventi – e il superamento di ogni differenza impongono che, al manifestarsi della crisi familiare, l'intervento dell'Autorità Giudiziaria sia, riguardo ai figli, il medesimo.

Se, come è, nel diritto sostanziale, le disparità di trattamento sono venute meno con il nuovo art. 337 bis c.c., non è altrettanto per il diritto processuale.

Mentre infatti per i giudizi di separazione e divorzio (e per la negoziazione assistita) vi è un giudizio a cognizione piena e, in caso di accordo, un controllo di merito dell'Autorità giudiziaria (attraverso l'omologa e la sentenza nel divorzio congiunto) a garanzia del superiore interesse del minore; nel caso di convivenza, l'intervento del giudice è occasionale, cioè si verifica solo se richiesto da almeno un genitore e, comunque, il relativo giudizio è soggetto – pur se ormai davanti al tribunale ordinario - al rito camerale con quelle minori garanzie e spazi per la difesa che Andrea Proto Pisani aveva ben evidenziato nell'ormai risalente lavoro intitolato "*Usi e abusi della tutela camerale*" .

La questione non è di poco conto poiché la differenza di trattamento nel processo può avere risvolti sostanziali sulla cd. "giustizia del caso singolo" e il figlio di genitori conviventi potrebbe subire effetti pregiudizievoli proprio dal mancato controllo di un accordo meramente privato che lo penalizzi.

È quindi auspicabile un intervento volto a rimuovere questa differenza non giustificata.

b) Sempre in tema di filiazione il gruppo giuridico ha poi individuato un altro possibile profilo di disparità di trattamento fra figli nati in costanza di matrimonio e figli nati fuori dal matrimonio.

Nonostante l'istituzione – come detto – nel 2012 dello status unico di figlio ed il superamento di ogni distinzione, anche nominalistica, fra i figli, si è rilevato che, mentre il figlio di una coppia coniugata, quando nasce, è automaticamente figlio della madre (e del padre per effetto della presunzione di paternità), il figlio nato da una madre non coniugata necessita del riconoscimento da parte di uno o di entrambi i genitori biologici.

Da qui la riflessione sull'opportunità di introdurre, per tutti i figli e senza distinzioni, il riconoscimento automatico dello status di figlio**,** ovviamente adottando parallelamente le dovute cautele, in particolare attraverso una diffusa campagna informativa sul diritto, e quindi sulla possibilità, garantita a tutte le donne, di partorire in anonimato.

La **prof.ssa Mirzia Bianca** nella sua relazione ***"Il superiore interesse del minore fra diritti e status"*** ha chiarito, anche in questo senso, la portata dell'attuale principio del superiore interesse del minore - *the best interest of the child* - e di quel cambio di prospettiva che ci ha consegnato la riforma sulla filiazione del 2012 – 2013. Una riforma ovviamente "figliocentrica", nella quale il figlio diventa fulcro della famiglia (sia essa fondata sul matrimonio, su un convivenza more uxorio o registrata, secondo la recente legge) ed è titolare di diritti propri.

Il problema dell'automatico riconoscimento che è stato sollevato, a ben vedere si pone, per la prof.ssa Bianca, anche per l'uomo e quindi per l'operare della presunzione di paternità, che è propria del matrimonio ma potrebbe essere estesa - dopo la legge 76/16 e a fronte dell'istituzione dello status di figlio - anche alle convivenze registrate, pur mancando l'obbligo di fedeltà.

Le riflessioni della prof.ssa Bianca si spingono oltre, fino ad interrogarsi se il principio del superiore interesse del minore comporti, parallelamente, un vero "diritto" a quello "*status di figlio"* di cui si è detto*,* e conseguentemente un diritto "*alla cd. identità filiale",* cioè ad avere propri genitori e a conoscerne l'identità. Un problema che si acuisce quando vi è mancata corrispondenza fra genitorialità genetica e giuridica come nei casi di maternità surrogata, di scambio di embrioni, di procreazione medicalmente assistita ecc. ed anche nell'adozione, stante il riconosciuto diritto dell'adottato a conoscere le proprie origini e l'ulteriore rilievo del rapporto di questo diritto con il diritto all'anonimato della madre.

c) Infine il gruppo giuridico, partendo dal nuovo concetto di *responsabilità genitoriale* e dagli studi effettuati sul trauma da sradicamento, oltre che da abbandono, riscontrato in casi di affidamento e adozione si è infine interrogato sull'opportunità di estendere, in situazioni particolarmente critiche, le funzioni genitoriali al gruppo familiare d'origine prima intervenire con misure estreme quali l'affido a terzi e l'adozione, richiamando il concetto di "*genitorialità sociale*".

Nella sua relazione "**Diritto del minore a crescere nella propria famiglia". Proiezione delle dinamiche affettive fra realtà sociale e regolamentazione"** la **prof.ssa Rossi Carleo** ha affrontato il tema richiamando il già citato principio cardine che governa la filiazione, e cioè l'interesse del minore, evidenziando come si tratti di un criterio elastico proprio per poter affrontare il caso concreto nella giusta prospettiva. Così, anche per quanto riguarda il "diritto del minore alla propria famiglia", intesa principalmente come famiglia di origine, deve sempre tenersi presente che non si tratta di un diritto intangibile in assoluto ma da interpretare, singolarmente, alla luce del prevalente interesse del minore poiché la genitorialità dipende dalla funzione e non dal legame di sangue.

Ovviamente, laddove è possibile, è auspicabile privilegiare la cd. "*famiglia degli affetti*" praticando – sempre nell'interesse del minore – tutte le strade che consentono di ridurre o eliminare i conflitti familiari con un approccio inclusivo e, quindi, prima di tutto, con la mediazione per trovare un equilibrio vero, un accordo, e così evitare *l'approccio sostitutivo* – cioè una decisione autoritativa che è sempre *l'extrema ratio.*

Importante è, quindi, poter coinvolgere e poter contare sui i cd. *"adulti significativi*" nella vita del bambino ", anche se non sono i genitori, per dare al minore stabilità, cura e continuità di affetto.

Da qui l'importanza del ruolo svolto dai servizi sociali e dal Garante dell'Infanzia e Adolescenza che andrebbero supportati anche con incremento dei mezzi economici a disposizione.

In estrema sintesi, dagli interventi sinteticamente richiamati, ancora una volta emerge come – pur in presenza di ampissimi spazi di libertà che, ovviamente, debbono rimanere tali – la famiglia, soprattutto se in crisi, non è mai solo "*una questione privata*" - per dirla col titolo di un racconto di Beppe Fenoglio - ma ha un indubbio rilevo pubblicistico perché primo luogo di formazione dei figli in particolare, oltre che quale punto di riferimento determinante per la vita, l'educazione, la crescita degli uomini e donne di domani.

GINA PEDRONI

Esperta in materia di politiche sociali, componente dell'Assemblea dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia in rappresentanza di ANCI

Conciliazione famiglia-lavoro e nuove politiche territoriali di welfare

Occuparsi di politiche territoriali non è facile: le problematiche e gli aspetti sono tantissimi, noi siamo partiti consultando e ascoltando i territori e, partendo dal contesto, facendoci dire quali sono le criticità e le priorità del loro lavoro.

I cambiamenti rilevanti di questi anni che, come tutti sappiamo, hanno modificato il quadro economico, sociale, demografico e direi culturale, portando *disagi anche in quelle fasce di popolazione e famiglie che si pensavano protette o esenti,* hanno obbligato ed obbligano i territori e in particolare le amministrazioni locali ad affrontare nuove complessità *governando sia le emergenze che il consolidato*, con una spesa sociale sempre crescente e crisi di disponibilità e sostenibilità di risorse.

Partendo da ciò, e dall'assodato principio della Famiglia come parte attiva e soggetto generatore di risorse, le politiche per le famiglie sono *investimenti sociali,* come tali bisognose di innovazioni, officine, laboratori di confronto e approfondimento, necessitano di "soluzioni", più che di "misure", non di risposte burocratiche e lente, non di assistenzialismo, prestazionismo, ma di coinvolgimento attivo e responsabilizzato.

Le politiche territoriali, ai vari livelli, si costruiscono quindi partendo da un PATTO TERRITORIALE che non lasci fuori nessun soggetto e che dia risposte con cui verificare *la familiarità delle politiche.*

L'idea che "con la crisi in atto non possiamo permetterci un determinato livello di Welfare" o che "solo con tagli al Welfare si possono ottenere risparmi" sappiamo che è sconfessata dalla concomitanza del maggior benessere con migliori investimenti sul capitale umano, sulle opportunità, sulla competizione, così come migliori politiche di conciliazione creano più e migliore produttività insieme a più natalità e occupazione femminile, quindi più benessere, non più spesa: le politiche per la Famiglia sono investimenti di lungo termine sull'asset più importante del Paese: i cittadini che nella Famiglia nascono, vengono educati al bene comune e diventano produttori di ricchezza.

Il gruppo sulle "politiche territoriali e di conciliazione" ha necessariamente dovuto selezionare tra le numerose problematiche che gravano sui territori e attraversano le Famiglie a tutti i livelli, e con un serrato e dettagliato confronto tra tutti i soggetti rappresentati nel gruppo, portatori di specifiche e qualificate competenze, è partito dal contesto e dalla legislazione vigente per esaminare aspetti e criticità e

arrivare a formulare proposte non solo urgenti ma indispensabili alla costruzione di un Welfare familiare rispettoso e adeguato alle reali esigenze.

È necessariamente un lavoro in progress, adeguabile alle nuove direttive ed indirizzi politici futuri, che ha cercato le sintesi anche in modo impegnativo. Ove non è stato possibile si sono presentate le differenti posizioni uscite dal confronto, come, ad es., riguardo alla violenza di genere o sulle politiche di conciliazione.

Nello specifico si sono trattate le politiche relative a: politiche di investimento familiare e loro governance, politiche a contrasto della povertà familiare, politiche per la non autosufficienza e del dopo di noi, politiche per minori stranieri non accompagnati (MSNA), politiche contro la violenza di genere, livelli essenziali per il sociale, integrazione sanitaria e v.i.f delle politiche familiari e infine politiche di conciliazione vita e lavoro e politiche per la prima infanzia

I *comuni denominatori* espressi da tutte le realtà presenti sono stati: la necessità di superare il carattere di *emergenzialità*, per assumere quello di *persistenza strutturale* sia delle scelte politiche che degli interventi e delle risorse; per avere politiche familiari efficaci non si può prescindere dai **LEPS,** indicatori della garanzia e del riconoscimento dei diritti civili e sociali: recenti nuove leggi hanno recepito bisogni e cambiamenti su esclusione e povertà, dopo di noi, terzo settore, e sono un importante riconoscimento della necessità di definizione dei L.E., garanti di politiche universalistiche e di sussidiarietà; l'indispensabilità *dell'integrazione delle politiche con* la collaborazione dei livelli istituzionali, con governance multilivello nazionali e regionali, con la valorizzazione delle sedi di confronto tra Governi e territori, con *strategie integrate poiché la vulnerabilità è pluridimensionale:* (es. nel Tavolo permanente della N.A. che elabori il P.N.A, e ne accompagni e valuti la realizzazione, o il P.N. per il flusso di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e MSNA; o l'attuazione del Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere del 7.7.2017); la Definizione dei diversi livelli di governance, centrale e territoriale, con chiarezza di disponibilità e relativa assunzione di impegno finanziario o di dotazione di personale ad hoc (ad es. per REI e MSNA); il Coordinamento e l'integrazione degli interventi e degli strumenti anche finanziari nazionali, regionali, (es per la N.A) e anche europei (vedi MSNA)

Per fare ciò c'è bisogno di: **Meccanismi flessibili e strutturati**, **Procedure uniche e riorganizzate**, che permettano risposte rapide ed efficienti: ad es. per l'identificazione dei MSNA, con uniformità di risposte sui territori e su tutti i servizi, o in particolare per la NA, e SPRAR che ha una distribuzione non omogenea, **Modalità integrate di presa in carico**, ad es. per i centri anti violenza (CAV), **Standard omogenei di servizi** e dell'assistenza per le strutture (es. per il dopo di noi), **Sistemi informativi nazionali** (vedi MSNA) ma soprattutto **Risorse economiche certe e strutturali**, adeguate ai nuovi, complessi bisogni, non atomizzate, e **vincolate** (in alcune realtà il Fondo per NA è stato utilizzato per chiudere i buchi della Sanità),

in modo da permettere progettazioni territoriali a lungo termine, con integrazione di tutte le risorse finanziarie ripartite tra regioni e province autonome, che evitino discontinuità e ritardi nell'erogazione (v.CAV -rischio chiusura).

Quindi: **Procedure snelle e veloci, decreti attuativi** del dopo di noi, terzo settore e violenza e importantissimi **strumenti di VALUTAZIONE** di impatto familiare delle politiche, non più rimandabile.

Sopra tutto questo un *volontariato* non più inteso come Welfare sostitutivo, ma presidio contro la povertà, anche relazionale, e sostegno ai bisognosi.

Con quali STRUMENTI ?

Con l'adozione di **criteri integrati e uniformi tra i vari L.E.:** presa in carico, piano assistenziale individuale, valutazione…; con la raccolta e condivisione di **DATI e** buone pratiche; con una **FORMAZIONE** che garantisca risposte omogenee sui territori e adeguate ai bisogni; con un **MONITORAGGIO dei risultati** che porti ad una VALUTAZIONE del macro e del micro, che faciliti risposte puntuali ai cambiamenti e una **RICOGNIZIONE delle RISORSE** destinate.

Ci sono politiche che necessitano di strumenti specifici come ad es. le politiche di contrasto alla POVERTÀ, che diventa sempre più pesante per Famiglie monoparentali e numerose, e possono essere l'istituzione di un *fondo per il trasferimento monetario* per le Famiglie al di sotto di determinati parametri e un *percorso di inserimento socio-lavorativo*: è già un L.E., ma ha natura limitata, un *casellario dell'assistenza degli EELL* e di altri enti erogatori di prestazione sociale, con le informazioni da tutti i soggetti del territorio, un *Budget Personalizzato* in coerenza anche con l'ultima Legge sul Dopo di noi in cui confluiscano tutte le risorse sociali e sanitarie per un progetto unico sulla NA delle persone.

Rispetto alle **RISORSE,** vincolate e potenziate, è fondamentale non identificare i LE delle prestazioni e i beneficiari sulla base delle risorse stanziate: evitare che siano le risorse a definire i LE e i beneficiari non partendo dai bisogni-il riferimento è al Rei per la povertà o alla NA, per cui sono necessarie indicazioni certe dei finanziamenti progressivi, anno per anno, e per i quali un grosso peso grava sui Comuni, e per i MSNA e per i CAV, che pur potendo contare su risorse potenziate, rischiano la chiusura per i ritardi dell'attuazione dei decreti applicativi. Se non si fa questo si rischia la chiusura di realtà che sono riuscite a nascere nonostante i percorsi faticosi, e una volta chiuse non si ricostruiscono più.

È importante l'integrazione di l.e., l.e.p.s, l.e.s.n.a, e l.e. sanitari.

Per tutte queste politiche non si prescinde dal coinvolgimento delle Famiglie: nel REI per costruire percorsi personalizzati; per la NA per predisporre un percorso assistenziale anche coi care-giver oltre che con la persona stessa; a questo proposito positiva la legge del DOPO DI NOI e del TERZO SETTORE, ma **urgente la definizione di una LEGGE QUADRO sul "prendersi cura",** con particolare attenzione alla figura

del care-giver, su cui ci sono già 3 disegni di legge per il riconoscimento giuridico ed economico di questa figura indispensabile, vedi la LR dell'Emilia Romagna 28.3.14 n. 2.: percorsi e strumenti che valorizzino e potenzino la personalizzazione, la domiciliarità, che implica l'assistenza sociale e sanitaria, la deistituzionalizzazione con misure riconosciute come livelli essenziali.

Per entrare nella specificità delle politiche prese in esame:

POVERTÀ e REI: 13 milioni le persone in povertà assoluta o relativa, numeri in crescita: una delle priorità delle politiche anche europee, come sottolineato anche dal prof. Perali, da qui: necessità di politiche redistributive verticali - sostenendo chi ha meno -, e orizzontali - chi ha maggiori carichi familiari, con efficaci iniziative di inclusione sociale; Strategie integrate, perché la vulnerabilità è *pluridimensionale* e la disponibilità di un impiego non è l'unica risposta al rischio di povertà: importanza di interventi sui minori, per la casa, per una assistenza all'infanzia adeguata, in modo immediato riconoscendo le nuove forme di unioni familiari, con particolare attenzione alle Famiglie monoparentali, numerose, monopersonali, che sono quasi il 40 %.

Il REI costituisce il primo L.E.A sociale: è un L. E. infatti l'Integrazione dei servizi e delle prestazioni, ha durata limitata, ma rinnovabile, non è ancor una misura universale, soprattutto per gli ultra 55enni, solo parzialmente coperti, andrà potenziata non solo finanziariamente ma anche nei chiarimenti dei L.E. da garantire, e nel sistema dei servizi per i quali c'è difficile corrispondenza coi servizi territoriali del sistema al sostegno economico, che hanno modalità di confronto e parametri diversi, (difficoltà nell'identificazione corretta delle persone vulnerabili; ora vengono avvertiti telefonicamente della erogazione finanziaria, o per posta: problema per i senza dimora; non c'è più il rapporto diretto, con intoppi negli inserimenti lavorativi e rispetto alle nuove figure professionali.

Disagio inoltre per i Comuni, soprattutto quelli piccoli, che devono anticipare i FONDI da erogare e non sempre ne hanno la disponibilità.

Da chiarire il rapporto con l'INPS, spesso deresponsabilizzato a livello locale, e con i Centri per l'impiego per cui il passaggio alle Regioni ha creato qualche difficoltà: importante che si possano uniformare i territori anche sull'intercettazione di situazioni nuove per interventi *preventivi.*

NON AUTOSUFFICIENZA E DOPO DI NOI: 17.000 ultracentenari, aumento della NA: 3 milioni, di cui 2 milioni con indennità e 278.000 nelle 1200 strutture del territorio; fascia non solo in aumento, ma assistita per tempi sempre più lunghi, da figli o care-giver a loro volta in età precaria o con figli piccoli (Famiglie sandwich), con strutture molto carenti e servizi accreditati non sufficienti a coprire il fabbisogno e liste di attesa insostenibili. I COMUNI spendono 1,7 miliardi -il 24,3% della spesa sociale comunale- dato in crescita, e necessitano di maggiori finanziamenti nazionali e regionali. Come ci ha ben ricordato la prof.ssa

Bramanti: il Fondo Nazionale per la N A è inadeguato e spesso usato con finalità non coerenti, soprattutto coi tagli che hanno ridotto il FNPS: i servizi sono troppo pochi, costosi, non sufficienti a coprire le Famiglie che hanno più problematiche.

Non si coprono i bisogni dei MINORI NA , spesso da supportare tutta la vita, perché i Comuni non hanno risorse sufficienti.

Necessità di un tavolo permanente su NA che contribuisca all'elaborazione del PNA, accompagnato dalla definizione del LESNA, che fanno parte del LPS e si integrano e aggiungono a quelli sanitari : importante non identificare i LE e i beneficiari sulla base delle risorse stanziate dal F.N.

Costituire un *casellario dell'assistenza*, con informazioni da EELL e enti erogatori di prestazioni sociali, per una ricognizione delle risorse destinate.

La **LEGGE sul DOPO DI NOI,** importante, riconosce come L.E. percorsi di *deistituzionalizzazione e autonomia,* ma il FONDO Nazionale dedicato triennale di 184,4 milioni deve essere vincolato e potenziato.

Il tema dell'autonomia presuppone la creazione di un *budget personalizzato* con risorse sociali e sanitarie confluenti in un unico progetto.

Necessità di una Legge Quadro Sul "Prendersi Cura", con riconoscimento almeno giuridico del care-giver (v. LR dell'Emilia -Romagna).

La nuova **RIFORMA DEL TERZO SETTORE** è un giusto riconoscimento come soggetto ad una realtà che produce 65 miliardi di fatturato e coinvolge trai 6-10 milioni di volontari e 400.000 enti. Il timore è che per l'attuazione si attendono 32 decreti attuativi e che si interpreti il VOLONTARIATO come erogazione di servizi, o welfare sostitutivo penalizzando il ruolo di aggregazione, presidio contro la povertà, anche relazionale, e sostegno ai bisognosi.

POLITICHE CONTRO LA VIOLENZA DI GENERE: ci abbiamo lavorato tanto, col contributo prezioso di tutte le realtà presenti nel gruppo.

È un fenomeno sommerso delle Famiglie: violazione dei diritti umani e discriminazione verso le donne per la Convenzione di Istanbul; 11 casi di violenze al giorno: dati pesanti nonostante gli sforzi e la **Legge 15 ottobre 2013, n. 119** e l'emanazione del prossimo **Piano strategico nazionale sulla violenza di genere 2017-2020,** in corso di approvazione. I punti salienti del nostro lavoro, molto confrontato e condiviso, sono stati: la necessità di Piani nazionali integrati di respiro pluriennale, con risorse *certe p*er i servizi di contrasto alla violenza; l'integrazione delle politiche e di tutte le risorse finanziarie, con la definizione dei livelli di governance e delle responsabilità; Intese inter-istituzionali ovunque con **piani/programmi operativi integrati in ogni regione (non ci sono dappertutto) e reti locali antiviolenza ,**

dando importanza anche al tema del lavoro, senza il quale le donne non escono e sono ricattabili**;** Protocolli per **tavoli permanenti di lavoro** rispetto ad ogni fase-prevenzione, comunicazione, formazione, protezione e sostegno; assumere la categoria "**femminicidio"** quale istituto giuridico autonomo.

Diverso rapporto tra donne **vittime e giustizia** ad es. nel riconoscere le situazioni di pericolo.

Ne abbiamo tutti i giorni di problematiche gravi a questo proposito: nella mediazione familiare, nel risarcimento del danno alle vittime, nell'affido condiviso, nel patteggiamento, nella protezione anche successiva all'estinzione della misura cautelare, nell'impossibilità per il femminicida di ereditare a scapito dei figli.

Occorrono, per il perseguimento dei colpevoli : Sezioni specializzate per violenza sessuale, di genere, abusi e reati contro minori delle Squadre Mobili-sottosezioni nei Commissariati periferici con formazione ad hoc; sezioni specializzate PENALI in sede sia inquirente che giudicante; il riconoscimento come reato autonomo del maltrattamento assistito a danno di figli minori o conviventi per evitare la vittimizzazione secondaria; attuare quanto previsto dalla Legge di stabilità 2016 mediante l'istituzione nelle ASL di un percorso di protezione denominato "**percorso di tutela delle vittime di violenza"**.

Ma soprattutto azioni in tutte le scuole di ordine e grado con apposito decreto di attuazione della L. n. 107 e specifica formazione per le figure professionali -medici, infermiere, magistrati, forze dell'ordine, datori di lavoro pubblici e privati, pediatri, insegnanti, operatrici dei CAV…- che possono trovarsi ad affrontare queste problematiche.

E azioni di recupero per gli uomini maltrattanti per prevenire recidive e proteggere le vittime.

MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI: grazie a Virginia Costa per il prezioso contributo su una problematica così impegnativa per i territori.

Il rilevante numero di MSNA *ha superato il carattere di emergenzialità e necessita di una governance istituzionale multilivello* che metta a punto un meccanismo strutturato e flessibile che renda omogeneo un adeguato standard di ospitalità, richiesta anche dal **Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extraeuropei, adulti, famiglie e msna,** con interventi strutturali e collaborazione tra livelli istituzionali.

Quali sono le ***criticità***?:

Una distribuzione non omogenea, con grandi concentrazioni, sia nella prima che nella seconda accoglienza, che mette a rischio l'effettiva inclusione e crea problemi di ordine pubblico e di reale inserimento nei Comuni; il rischio per i servizi Sociali di trovarsi una potenziale aggiuntiva condizione di nuova povertà accanto a quella delle Famiglie, cui già è faticoso rispondere; Tempi di permanenza non

rispettati a causa del cd. doppio imbuto: difficoltà di reperire posti sia nei centri di I° che di II° accoglienza -a volte ospitati nei centri per adulti -; e soprattutto - lo dico anche alla ministra Fedeli che ci fa l'onore di ascoltarci -, è importante la validazione e il riconoscimento delle competenze e del titolo di studio, così come la promozione delle vigenti norme che permettono alle amministrazioni competenti il riconoscimento dei titoli conseguiti nel Paese di origine, importanti per un futuro inserimento lavorativo, considerato che l'80% ha più di 16 anni e il 90% sono maschi: non possiamo mandarli alle medie di nuovo, perché vanno già introdotti nel mondo del lavoro, soprattutto se hanno già un patrimonio culturale che va riconosciuto.

Bisogna sollecitare l'intervento delle Regioni per promuovere l'attivazione di modalità di accoglienza idonee ai bisogni di quest'utenza, sia per il raggiungimento dell'autonomia che sulle specifiche vulnerabilità, promuovere strumenti come *l'affido familiare, tutori volontari*, percorsi scolastici e formativi, rafforzamento delle competenze, individuare un *modello di accoglienza con multirisposte,* istituendo presso i Tribunali per Minori l'elenco dei tutori volontari, individuando risposte di ospitalità diversificate rispetto all'età e alla storia personale, sostenendo adeguatamente il ruolo dei servizi socio-sanitari su conoscenza, selezione, formazione e supporto alle Famiglie affidatarie e l'*integrazione con le politiche di welfare*, tenendo conto delle esigenze dei singoli territori.

A questo proposito sarà inderogabile mettere prima a regime le modalità di intervento della I° accoglienza con l'apertura di centri governativi gestiti dal Ministero dell'Interno e d*efinire quote territoriali garantendo ai Comuni il rimborso delle spese sostenute realmente e l'assunzione di personale dei servizi sociali dei Comuni che ospitano quote significative, a partire da quelli che aderiscono allo SPRAR.*

LIVELLI ESSENZIALI PER IL SOCIALE - VIF

I LEP sono indicatori riferiti ai diritti civili e sociali e come tali devono essere determinati e garantiti su tutto il territorio nazionale: lo Stato deve definirli e realizzarli coi diversi enti territoriali.

I Lep Sociali , funzione fondamentale per i Comuni, non sono ancora stati definiti con una legge nazionale, manca ancora una riorganizzazione complessiva ed organica delle funzioni fondamentali e la definizione di un rapporto esplicito, stabile e sostenibile tra il gettito effettivo dei tributi locali e le singole funzioni fondamentali.

La definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali – LEPS - è urgente, il percorso va attuato in modo graduale e progressivo e condiviso coi territori e le Famiglie stesse: si potrebbe pensare ai ***LEPF****: livelli essenziali delle prestazioni familiari-*

Vanno garantite le risorse necessarie al finanziamento integrale dei LE.

I LEP sociali devono essere integrati coi LEA Sanitari, che vanno revisionati col nuovo Patto Per La Salute.

Occorre definire un **Budget Territoriale** per le politiche familiari, che ricomponga in un unico quadro complessivo le risorse a disposizione per il finanziamento dei Piani Territoriali Per La Famiglia, con una sezione specifica dedicata alla progettazione e al finanziamento.

VIF. parte 9 del Piano per la famiglia

C'è urgenza e necessità del monitoraggio e della Valutazione delle politiche familiari, che non si devono approvare senza una Vif Preventiva, obbligatoria come quella ambientale ad ogni livello-statale, regionale, locale. Essa deve *verificare il grado di familiarità delle politiche*, valutare gli outcome, diretti e immediati o gli impatti a breve-medio termine o globali, cioè gli esiti diretti e indiretti complessivi di una politica, in modo strutturato, non locale, con soggetti non solo pubblici, ma tutti i soggetti e gruppi sociali coinvolti in politiche pubbliche o finanziate con denaro pubblico che abbiano una ricaduta sui nuclei familiari.

Sono necessarie una strategia multistakeholders e la creazione di contesti di lavoro no-partisan per evitare che quanto fatto da un governo sia cancellato dal seguente, pur auspicando miglioramenti in progress.

I livelli devono essere: Macro, che permettano di realizzare scenari di impatto economico rispetto alle misure da realizzare; Micro, che prevedano monitoraggio e valutazione degli interventi in una logica multistakeholders, con metodologie qualitative e quantitative, in modo che tutti i soggetti possano esprimere valutazioni e giudizi non solo sugli aspetti economici, in una logica multidimensionale del benessere(aspetti culturali, relazionali, psicologici..)

POLITICHE DI CONCILIAZIONE FAMIGLIA- LAVORO

Questo tema è stato molto dibattuto nel gruppo proprio per la sua importanza e indispensabilità e per questo vi rimando alla lettura del documento finale, in cui sono evidenziate eventuali differenti posizioni uscite dal confronto.

Preziose nel dibattito le collaborazioni del prof. Fortunati e della prof.ssa Del Boca.

L'Equilibrio tra vita professionale e privata diventa un obiettivo strategico per lo sviluppo di ogni Paese; esiste una correlazione positiva tra politiche di conciliazione e natalità: devono essere attuate politiche per accrescere la partecipazione delle donne alla vita economica e sociale, anche mediante una maggiore condivisione delle responsabilità di cura: la conciliazione va configurandosi come un vero e proprio diritto delle famiglie e dei genitori.

Le proposte:

Sistema integrato dei servizi per la prima infanzia: La prospettiva aperta dalla recente approvazione del Decreto legislativo n. 65 del 13 aprile 2017 sulla riforma dello 0-6. viene positivamente valutata, poiché per la prima volta l'educazione viene affermata come DIRITTO DALLA NASCITA.

Tra le azioni da realizzare subito: Un piano pluriennale per consolidare la generalizzazione della scuola dell'infanzia e la diffusione dei nidi almeno per il 33% dei bambini da 0 a 3 anni, per garantire la formazione universitaria dei nuovi educatori e insegnanti e il coordinamento territoriale del sistema integrato 0-6 : l'indispensabile concertazione fra i diversi livelli di governo e fra i diversi protagonisti – pubblici e privati – della gestione dei servizi. La Conferenza Unificata sarà per questo un contesto elettivo; il prevedere delle risorse utili ad alleggerire progressivamente il peso tariffario che attualmente grava sulle famiglie rendendo onerosa – quando non anche impedendo – l'accessibilità dei servizi, anche nel caso dei nidi comunali o privati convenzionati; lo sviluppo dei Poli 0-6, riconvertendo verso lo 0-3 le potenzialità recettive che si libereranno; lo sviluppo delle sezioni primavera.

Relativamente ai **Tempi delle città:** *Tempi della scuola* - nuova programmazione comunitaria (PON nazionali / POR regionale) per le ore di pre e post scuola; *Tempi della PA con servizi erogati al pubblico (certificazioni,…):* ampia digitalizzazione, prevedere aperture degli uffici/gli sportelli al pubblico della PA in linea con le esigenze dei cittadini lavoratori residenti; *Tempi della sanità.* ricorso alla digitalizzazione; *Tempi dei trasporti* organizzare il sistema dei trasporti in modo intermodale (treno, autobus, parcheggi).

Rispetto al **Sostegno alle misure di welfare aziendale per reti di impresa** Confindustria propone di prevedere agevolazioni fiscali a favore delle misure di welfare aziendale promosse dalle reti di impresa.

Sono necessarie: una *Contrattazione di secondo livello aziendale o territoriale* **-** per estendere l'azione alle PMI che non hanno rappresentanza sindacale al proprio interno, la definizione di contrattazione aziendale dovrà fare riferimento ai contenuti dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015 e la *Definizione nella contrattazione di secondo livello degli istituti ammessi* - gli istituti ammessi al beneficio dovranno essere definiti all'interno della contrattazione di secondo livello.

Rispetto agli *Istituti contrattuali* le linee guida dovrebbero contenere misure volte a supportare e a sostenere la contrattazione collettiva volta alla genitorialità, all'assistenza ai familiari non autosufficienti e alla cura di sé per i lavoratori disabili o affetti da gravi patologie e più in generale la conciliazione (congedo paternità, permessi per visite/malattie figli, incremento retribuzione congedo parentale, permessi per ricovero parente non autosufficiente), con particolare riguardo alle misure dedicate al welfare aziendale e all'introduzione dello smart working, purché innovative rispetto alle previsioni di legge e alle tutele già

introdotte dalla precedente contrattazione collettiva; per le *Aree di intervento* - l'incentivo dovrà essere riconosciuto alle imprese che abbiano definito almeno due istituti.

Per superare le problematiche che si stanno riscontrando nell'attuazione dell'istituto della cessione permessi solidali (ex art. 24 del d.lgs.151 del 2015) per favorirne la diffusione, si chiede un intervento esplicativo dell'INPS di chiarificazione, che Confindustria ritiene inutile. Un'attenzione particolare dovrebbe essere prevista per il sostegno delle piccole e medie imprese, tradizionalmente più in difficoltà nella gestione di strumenti di flessibilità e di conciliazione vita lavoro. Rispetto a *Monitoraggio e valutazione* si auspica la costituzione di un organismo con il comitato interministeriale e il partenariato socio-economico, con l'obiettivo della valutazione e monitoraggio delle misure e della loro riprogrammazione e relativamente alla *Prosecuzione del finanziamento e strutturalità* è necessaria , al termine della sperimentazione, una valutazione congiunta con il partenariato delle azioni poste in essere, ai fini di un'eventuale prosecuzione del finanziamento con una prospettiva di strutturalità.

Sul **Sistema dei congedi:** *Congedo paternità* – Prevedere l'estensione del congedo di paternità retribuito, rendendolo in parte obbligatorio; *Congedo figli adolescenti* – prevedere ex lege permessi auspicabilmente retribuiti per i figli di 12/18 anni; *Permessi retribuiti malattia figlio* – prevedere ex lege permessi retribuiti per la malattia del figlio; *Incremento della copertura retributiva del congedo parentale* – incremento sostanziale della copertura retributiva del congedo parentale, oggi prevista al 30%.

SILVIO MAGLIANO

Presidente di Vol.to – Centro servizi per il volontariato e componente dell'Assemblea dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia

Proposte e prospettive per un fisco a sostegno delle famiglie

Ci sono contraddizioni e opportunità precise insite nel tema stesso affrontato da questo gruppo di lavoro. Gli interventi del Professor Di Nicola, del Professor Allena, del Professor Miccinesi e del Professor Baldini hanno reso possibile, nella prima parte dei lavori, un ancora maggiore approfondimento e un'ancora più dettagliata analisi del testo di partenza, per discutere al meglio del tema fiscale.

Le famiglie del nostro paese (e questo dato è stato riconosciuto da tutti come evidente) hanno retto meglio di altri soggetti alla crisi degli ultimi 10-15 anni. Se l'Italia è un paese che ancora, per molti versi, regge, lo si deve al fatto che sono tante le donne e tanti gli uomini che hanno continuato a investire nella propria famiglia, nel naturale welfare familiare, in quella che è, di fatto, un'agenzia educativa e nella solidarietà intergenerazionale che la famiglia rappresenta.

Questo è il primo dato che possiamo affermare con decisione. Se dovessi definire i due elementi che hanno contraddistinto gli interventi del nostro gruppo, menzionerei il grande senso di orgoglio rispetto a quello che si è fatto fino ad oggi e, insieme, il timore di non essere in grado di continuare a sostenere la propria condizione economica familiare.

Le proposte emerse prendono le mosse da qui. La Costituzione, è un fatto evidente, riconosce la famiglia come soggetto preesistente rispetto allo stesso patto sociale costituzionale, ma pur nel riconoscimento di questa rilevanza della famiglia non le garantisce una proporzionale attenzione dal punto di vista fiscale. La famiglia non è infatti considerata come soggetto fiscale, come invece accade in altri paesi, non solo europei; da questo fatto sorgono alcune distorsioni, che come gruppo di lavoro abbiamo provato ad approfondire.

Sono fondamentalmente quattro le proposte pervenute nel corso di quest'anno. La prima è legata al Fattore Famiglia; la seconda è il cosiddetto NAFU; la terza, suggerita dall'Anci rispetto alla riforma della TARI, intende porre correttivi alla legge sui rifiuti; la quarta è quella legata al ticket sanitario.

La terza e la quarta proposta sono state prese in considerazione in minore dettaglio rispetto alla prima e alla seconda: abbiamo infatti approfondito innanzitutto la riforma dell'Irpef, con la proposta di una No Tax Area Mobile, e poi il Nuovo Assegno Familiare Universale (NAFU).

Ricordo che nel gruppo erano presenti alcuni parlamentari, tra i quali il Senatore Lepri, che ha presentato la sua proposta – attualmente ferma in Parlamento – relativa a una sostanziale revisione degli assegni famigliari.

Per quel che riguarda la riforma dell'Irpef, la proposta è l'istituzione di una No Tax Area Mobile, cioè crescente a seconda del numero dei componenti del nucleo familiare, con una base di partenza d'imposta progressiva (legata, evidentemente, al reddito: è mantenuto il principio della progressività dell'imposta per reddito eccedente, senza escludere l'ipotesi di uno scaglione aggiuntivo con un'aliquota maggiore per i redditi molto elevati, prevedendo così possibili obiezioni relative alle famiglie numerose più abbienti).

La versatilità della proposta di riforma dell'Irpef ne consente un'applicazione graduale che può utilmente coniugarsi con le effettive risorse finanziarie a disposizione, tenuto conto anche del beneficio economico recentemente introdotto con il REI. Tale proposta di riforma strutturale va a sostituirsi alle detrazioni fiscali, ma non agli assegni familiari, che si dovrebbero riconsiderare a parte.

In fase di discussione è emersa anche una proposta di modifica del REI collegata al concetto di Fattore Famiglia che metta all'interno del calcolo del REI alcuni coefficienti che si rifanno al Fattore Famiglia, perché il REI ad oggi si ferma a cinque componenti del gruppo familiare, fatto che comporta che le famiglie con più di cinque componenti non siano considerate dal calcolo.

Questa è una proposta decisamente concreta: siamo a qualche settimana dalla definizione della programmazione finanziaria dello Stato, ed è questa forse una delle proposte che maggiormente potrebbero essere prese in considerazione. Per due ragioni: se la No Tax Area legata al Fattore Famiglia di fatto si occupa di un ripensamento dell'Irpef, questa invece si occupa dell'altra parte, quella definita degli "incapienti". Spesso alcune delle misure messe a disposizione dei cittadini partendo da un reddito non possono essere applicate a chi un reddito non ha, e quindi non può essere oggetto delle politiche fiscali e di sostegno da parte della comunità e dello Stato.

Alcune criticità sono emerse con forza, e bisogna affermarlo chiaramente. In alcuni degli interventi si percepiva, sì, tanta passione, ma anche il senso di fatica che si fa ad andare avanti. Un ripensamento del sistema fiscale per le famiglie è quanto mai opportuno; allo stesso modo è necessario prendere atto del fatto che, parlando di assegni familiari, a fronte di un gettito di oltre 6 miliardi di euro, sono poi versati ai cittadini solo 5 miliardi.

Un miliardo di euro di differenza, dunque: ci sono state alcune proposte circa la destinazione di queste risorse, come il raddoppio sugli assegni familiari oppure la collocazione di questa cifra nell'ottica di una ristrutturazione della modalità stessa con la quale ci approcciamo al Fisco come Paese.

A proposito dell'ISEE, sono emerse riserve sul fatto che questo indicatore sia davvero e precisamente in grado di fotografare lo stato di benessere di una famiglia, o meno. Un esempio su tutti: colpisce il fatto che la misura per le ristrutturazioni familiari fino al 70% di detrazioni non tenga conto dell'ISEE, quando invece, per esempio, si accede ai servizi tramite l'ISEE e si usa l'ISEE per le ristrutturazioni della casa: questo 70% invece vale per tutti, dai più ricchi ai più poveri. L'applicazione dell'ISEE porta con sé controindicazioni oggettive. Un altro dato evidente: il Presidente di un'Associazione che si occupa della vita e del sostegno alla maternità fa notare come, oggettivamente, un numero non banale di interruzioni volontarie di gravidanza sia legato anche a fattori economici, cioè al fatto che mettere al mondo un figlio possa non trovare sostegno da parte della comunità.

Spero di essere stato in grado di far emergere il valore dei lavori di un anno dell'Osservatorio, come commissione dei gruppi B ed E, e nello stesso tempo di aver espresso con esattezza quanto emerso. In conclusione possiamo affermare la richiesta al Governo di intervenire quanto prima, per quanto possibile, nel rispetto della tenuta dei conti e degli accordi con l'Unione Europea; una prossima legislatura senza un deciso cambio di mentalità rispetto al nostro sistema fiscale partendo dal fattore famiglia non è davvero pensabile. Il rischio è ritrovarci in una società nella quale le famiglie non mettano più al mondo figli. Uno Stato senza figli, di fatto, non è più uno Stato. Questi figli un giorno saranno consumatori – penso al PIL – e, soprattutto, saranno coloro che garantiranno le pensioni a tutto il paese: anche a chi adesso, quando si parla di questi interventi, non li vede di buon occhio.

ALLEGATI

I DOCUMENTI FINALI DEI GRUPPI DI LAVORO DELL'OSSERVATORIO NAZIONALE SULLA FAMIGLIA

GRUPPO 1

La centralità del ruolo delle famiglie e le problematiche sociali

Responsabile scientifico: Pres. SIMONETTA MATONE
Coordinatore del gruppo: Dott.ssa ILARIA MARZI

Indice

Capitolo 1. Centralità del ruolo delle famiglie e loro complessità
Capitolo 2. Misure nazionali per le famiglie
Capitolo 3. Risorse per le famiglie

1. Centralità del ruolo delle famiglie e loro complessità

La famiglia è la fotografia culturale, sociale e politica di uno Stato in un determinato momento storico. Nel nostro Paese, la realtà familiare appare complessa ed articolata: il tradizionale modello di famiglia è stato, infatti, affiancato da forme e tipologie familiari assai diversificate tra loro.

Rispetto ad un passato non molto lontano, assistiamo oggi ad una profonda evoluzione delle reti familiari. La struttura delle famiglie si è profondamente modificata e ci troviamo di fronte ad un panorama nuovo e per molti aspetti complesso, ma al contempo ricco e stimolante. I nuclei sono mediamente più piccoli, spesso più instabili, vi sono molte famiglie di origine straniera, famiglie ricomposte, giovani coppie che condividono l'abitazione con i genitori, famiglie mono genitoriali, omo genitoriali, ecc. Tutta questa eterogeneità si colloca in un contesto colpito duramente dalla crisi economica, nel quale soprattutto le famiglie con due o più figli sono esposte ad un maggior rischio di povertà materiale, ma spesso anche educativa e relazionale. Tra l'altro in questo contesto si riducono fortemente le prospettive per i giovani, che spesso risentono nella loro crescita di una visione del futuro poco positiva.

Si pone inoltre l'attenzione alle famiglie immigrate con figli (anche mono genitoriali) che, oltre ad essere le prime colpite duramente dalla crisi, incontrano maggior difficoltà rispetto ai criteri di accesso ai servizi di welfare o alle politiche di inclusione messi in campo.

Alcuni dati: Con oltre 60 milioni di residenti al 1 gennaio 2016, l'Italia si conferma quarto paese in Europa per importanza demografica dopo Germania, Francia e Regno Unito, con una popolazione over65 che si attesta in oltre 13 milioni, rappresentando circa il 22% della popolazione complessiva, con una speranza di vita alla nascita di 80,3 anni per gli uomini e 84,9 per le donne. Entrambi i dati restano superiori alla media europea, che è di 77,9 e 83,3. In Europa siamo comunque secondi nella classifica maschile (la Svezia è a 80,4 anni), tra le donne invece ci superano solo la Spagna (85,8) e la Francia (85,5).

Per una serie di fattori congiunti (bassa natalità, contenuta fecondità ed allungamento della vita media), la popolazione italiana, come quella europea, è sottoposta ad un progressivo invecchiamento, tanto che alla luce delle più recenti proiezioni demografiche tale processo proseguirà in modo consistente, aggravando il processo di invecchiamento della popolazione italiana. Le previsioni indicano infatti che gli over65 supereranno i 16 milioni nel 2030 e saranno 1/3 della popolazione nel 2050.

Questo aumento progressivo è un fatto ormai acquisito e strutturale per i fattori indicati sopra e assume pertanto un peso rilevante in chiave sia di costruzione delle politiche sociali che di struttura del sistema di protezione sociale**.**

Inoltre, secondo i dati dell'ultimo Censimento sulla popolazione in Italia (XV Censimento della popolazione e delle abitazioni http://dati.istat.it/#), al 9 ottobre 2011 le famiglie sono 24.611.766 e il numero medio di componenti in famiglia è pari a 2,4 unità. I risultati degli ultimi cinque censimenti mostrano che negli ultimi 40 anni si è verificato un incremento delle famiglie del 54 per cento. Quelle composte da una sola persona e le famiglie numerose - ovvero quelle con cinque o più componenti – seguono andamenti diametralmente opposti tra loro. Le famiglie numerose, che al censimento del 1971 costituivano il 21,5 per cento del totale delle famiglie, registrano un costante calo, arrivando al 5,7 per cento all'ultimo censimento. Al contrario, nello stesso arco di tempo, si evidenzia un regolare incremento delle famiglie unipersonali che passano dal 12,9 per cento al 31,2 per cento, vale a dire quasi una famiglia su tre risulta composta da un'unica persona, come conseguenza di profondi mutamenti demografici e sociali,

primo fra tutti il progressivo invecchiamento della popolazione, l'aumento delle separazioni e dei divorzi, nonché l'arrivo di cittadini stranieri che, almeno nelle fasi iniziali, vivono in famiglie unipersonali.

L'annuario statistico italiano del 2016 (http://www.istat.it/it/files/2016/12/Sintesi_ASI-_2016.pdf), rileva che con il passare dei decenni le famiglie tendono a essere sempre più piccole: nel volgere di vent'anni il numero medio di componenti in famiglia è sceso da 2,7 (media 1994-1995) a 2,4 (media 2014-2015); a questo corrisponde un aumento delle famiglie unipersonali, passate dal 21,1 al 31,1 per cento del totale delle famiglie, e una riduzione delle famiglie di cinque o più componenti, passate dall'8,4 al 5,4 per cento.

Sempre secondo il suddetto annuario, nel 2014 i matrimoni continuano la loro fase di diminuzione, passando dai 194.057 eventi del 2013 ai 189.765 del 2014 (quasi 4.300 in meno). Le separazioni legali passano da 88.886 del 2013 a 89.303 del 2014 mentre i divorzi subiscono una lieve flessione passando da 52.943 a 52.355.

Per quanto concerne la popolazione minorile, i dati ISTAT al 1° gennaio 2016 attestano che le persone di minore età residenti in Italia ammontano a 10.58.42 unità, di cui 5.450.350 maschi e 5.13.082 femmine. Rispetto al totale della popolazione residente – 60.665.551 unità in numero assoluto - la popolazione di minore età costituisce il 18 per cento del totale.

Il dato conferma la tendenza al decremento delle nascite, avviato già dal 2009 e ormai strutturale. L'Italia si conferma un Paese a demografia debole: la perdita di peso demografico dei più giovani cittadini implica non trascurabili rischi sulla capacità di tenuta e di crescita del sistema Paese, sull'equità del sistema di *welfare*, sulle opportunità di sviluppo e crescita armoniosa dei bambini e adolescenti in un contesto di vita marcatamente adulto – in cui si cresce e ci si confronta sempre meno con fratelli, cugini, coetanei, e in cui lo spazio condiviso con le persone di pari età è sempre più circoscritto in orari e luoghi prestabiliti e si connota anche per essere mediato sempre più spesso dalle *chat* e dai *social media*.

I dati riportati dal IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2016-2017 (CD Piano infanzia), rilevano che in Italia i minorenni in condizione di povertà assoluta[106], ossia non in grado di sostenere le spese minime necessarie ad acquisire una disponibilità di beni e servizi che li possano proteggere dal rischio di esclusione sociale, ammontavano a 1.434.000 unità, con un incremento del 35 per cento rispetto al 2012.

Relativamente ai dati sulla povertà assoluta, l'ISTAT[107] rileva un peggioramento delle condizioni delle famiglie con figli, in particolare delle coppie con due figli che sono passati dal 5,9% del 2014 all'8,6% del 2015. Elevata, inoltre, anche la percentuale delle famiglie in condizioni di povertà assoluta se le coppie hanno più di tre figli (3,3 per cento).

Sul fronte complementare della povertà relativa[108], i dati registrano un progressivo peggioramento, soprattutto tra le famiglie numerose, poiché il tasso è direttamente proporzionale al numero dei figli, specialmente se di minore età: da 17,4 per cento del 2014 al 20,4 per cento del 2015 per le famiglie con due figli, dal 29,8 per cento al 32,9 per cento per le famiglie con tre o più figli.

Il dato meramente demografico illustra un progressivo assottigliamento delle famiglie, è bene però considerare che su queste stesse famiglie, strutturalmente più fragili, grava oggi un impegno sempre più elevato nei compiti di cura spesso rivolto contemporaneamente ad anziani e figli, in alcuni casi con situazioni di disabilità. In particolare poi permane su questo un importante divario di genere nei compiti di cura, che continuano a gravare particolarmente sulle donne. Infatti nonostante la crescente partecipazione delle donne al mercato del lavoro, permangono ancora forti differenze nella distribuzione dei carichi di lavoro domestico: le donne dedicano più tempo degli uomini al lavoro domestico e familiare, oltre 3 volte superiore a quello degli uomini. In media in Italia, tra le persone di età fra i 20 e i 74 anni, gli uomini dedicano settimanalmente al lavoro domestico (in cui è incluso il lavoro di cura) 7 ore e 19' a fronte delle 23 ore e 37' delle donne (Dati indagine multiscopo Istat, anno 2014)

Infine, non bisogna dimenticare che talvolta è proprio il contesto familiare il terreno dove si insidiano situazioni di violenza domestica. La violenza domestica, anche se è diretta contro la donna, colpisce inevitabilmente tutto il nucleo familiare, in primis i figli, e assume le stesse connotazioni della violenza nei confronti delle donne ossia di fenomeno trasversale a tutte le condizioni sociologiche: è indipendente dalla classe sociale, dal livello di istruzione e di reddito, dalla nazionalità, dalla religione, dalla sessualità, dall'età e dall'etnia. Peraltro, maturando principalmente nell'ambito di relazioni familiari/affettive, è fenomeno non connotabile esclusivamente in senso criminale, affondando le sue radici in fattori sociali e prima ancora culturali.

Quest'ultima caratteristica contribuisce ad alimentare un "sommerso" che non si traduce in denuncia alle Autorità competenti per varie motivazioni contingenti, non ultimo quella di una scarsa percezione del disvalore penale di alcune condotte. Pertanto, per rilevare l'incidenza della violenza contro le donne (e della violenza domestica, che è una sua specifica declinazione) più vicina possibile a quella reale, al fine di calibrare meglio le citate politiche di settore a valenza multidisciplinare, un ausilio può venire dalle indagini di vittimizzazione, come quella condotta più di recente dall'ISTAT sui dati del 2014 (giugno 2015),: in Italia 6.788.000 donne (il 31,5% delle donne tra i 16 e i 70 anni) hanno subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale. Le donne straniere subiscono violenza fisica o sessuale in misura simile alle italiane nel corso della loro vita. A commettere le violenze attuali sono i partner, attuali o ex. Il 10,6% delle donne ha subito violenze sessuali prima dei 16 anni.

[106] La soglia di povertà assoluta rappresenta la spesa minima necessaria per acquisire i beni e servizi inseriti nel paniere di povertà assoluta. Il paniere di povertà assoluta comprende: alimentazione adeguata, abitazione di ampiezza consona alla dimensione familiare, riscaldata e dotata dei principali servizi, beni durevoli e accessori, disponibilità di un minimo necessario per vestirsi, comunicare, informarsi, muoversi sul territorio, istruirsi e mantenersi in buona salute (Glossario ISTAT)

[107] ISTAT, La povertà in Italia, 2016.

[108] Per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media per persona nel Paese, (ovvero alla spesa pro-capite e si ottiene dividendo la spesa totale per consumi delle famiglie per il numero totale dei componenti).

Considerato il totale delle violenze subite da donne con figli, è aumentata la percentuale di figli che hanno assistito a episodi di violenza sulla propria madre: nella rilevazione del 2006 erano il 60,3% e nel 2014 il 65,2%. Le donne separate o divorziate hanno subito violenze fisiche o sessuali in misura maggiore rispetto alle altre (51,4% contro il 31,5%). Critica anche la situazione delle donne con problemi di salute o di disabilità, il cui rischio di subire violenze fisiche o sessuali è doppio rispetto alle altre donne (10% contro il 4,7%).

Nonostante i profondi cambiamenti citati e i tagli della spesa sociale e socio sanitaria, la famiglia resta comunque una **risorsa fondamentale** non solo per i componenti al suo interno ma per tutta la società. È evidente quindi che non può essere ridotta a questione privata, ma ha a che fare con il bene comune che non va inteso solo come bene della famiglia stessa ma quello della comunità civile nei suoi diversi livelli. Le relazioni familiari hanno **rilevanza pubblica** in quanto la famiglia è soggetto sociale e non può essere relegata **solo** nella sfera dell'etica e dei comportamenti privati.

Rimettere al centro le famiglie quali soggetti attivi delle politiche pubbliche significa, innanzitutto, riconsiderarle nella dimensione della promozione di diritti e della programmazione di interventi che vadano nella direzione della normalità, della autonomia, della globalità e del benessere.

Le famiglie, infatti, al di là della crisi e delle trasformazioni in atto, continuano ad esercitare un ruolo fondamentale nella formazione di una nuova personalità in divenire. La famiglia da un lato deve sostenere i figli nella scoperta delle proprie potenzialità e, quindi, della propria unicità e, dall'altro lato, ha il compito di sostenere l'espressione di questa unicità all'interno della cultura sociale in cui si sviluppa. In altre parole questo significa che i processi educativi passano dall'interiorizzazione della cultura sociale in cui la persona di minore età costruisce la propria identità e che l'interiorizzazione non è semplicemente una assimilazione di nozioni, valori, norme, ma un processo di co-costruzione e di attribuzione di significati ai valori e simboli della cultura di appartenenza che consentono l'espressione della propria diversità e unicità.

Quindi alle famiglie viene attribuita una funzione di socializzazione primaria, insieme a quella di stabilizzazione delle personalità adulte. Lungo tutto il ciclo di vita, la famiglia si pone come luogo privilegiato per la trasmissione e per l'apprendimento dei valori, i quali riflettono e si riflettono sul più ampio contesto normativo-sociale.

Importante è anche osservare, come indicato peraltro, da numerosi documenti della Commissione europea, che le oggettive trasformazioni della famiglia e della società hanno reso più complesso l'esercizio della genitorialità anche sul piano della comunicazione.

La prima responsabilità della famiglia, forse è meglio dire dei genitori, infatti, passa attraverso la parola e l'esempio, nella quotidianità dei rapporti e delle scelte, con gesti e segni concreti, e comunicare ai propri figli la possibilità di vivere la libertà autentica, per poter entrare dentro tutta la realtà e per aiutarli a comprendere la distinzione tra bene e male, distinzione che oggi viene sempre più ridotta se non eliminata.

La famiglia va aiutata, nell'attuale situazione sociale, a recuperare la propria capacità educativa riconoscendo l'alterità del figlio stesso, rispettando i suoi passi ed aiutandolo nel suo percorso di crescita perché giochi la sua responsabilità e libertà, evitando per i genitori il rischio del possesso e, quindi, di poterlo soffocare nella sua crescita e nel suo essere.

Appare dunque fondamentale, come peraltro sostenuto nel IV Piano di azione per l'infanzia e l'adolescenza, sostenere la genitorialità attraverso azioni mirate, di formazione ed educazione, ma anche di auto-riflessività circa la consapevolezza del compito parentale che appartiene alle famiglie.

Essere genitori significa prendersi cura dei propri figli con una attenzione costante alle differenti fasi del ciclo di vita. D'altra parte, prendersi cura, dare sostegno e contenimento ad un figlio richiede l'acquisizione di consapevolezza e la capacità di essere un riferimento certo e affidabile cui il bambino o l'adolescente possa far riferimento per soddisfare i propri bisogni evolutivi.

Per tali motivi è importante interrogarsi sul modo in cui gli educatori, in generale, e i genitori in particolar modo, si relazionano con le bambine e i bambini, le ragazze e i ragazzi di oggi.

L'obiettivo è quello di rimettere in moto una qualità della comunicazione tra grandi e piccoli che sia basata sull'ascolto, sull'attenzione, sulla presenza, sulla comprensione, sulla valorizzazione delle differenze, sul potenziamento delle attitudini e sull'incoraggiamento delle aspirazioni. D'altra parte anche diversi documenti dell'Unione europea, il cui motto è "Unità nella diversità", sottolineano come le differenze creino unità grazie ad una educazione appropriata.

Essere genitori responsabili, riuscire ad esserlo con una attenzione al benessere ed all'armonico sviluppo psico-fisico dei propri figli, è una delle sfide a cui le famiglie "post-moderne", in divenire, sono chiamate a rispondere.

I **passaggi intergenerazionali** sono molto difficoltosi e fortemente in crisi occorre quindi rimettere al centro la questione educativa intesa quale **sfida di incontro** tra generazioni che hanno qualcosa da dire e qualcosa da trasmettere. La famiglia oggi vive una profonda solitudine educativa e quindi non è in grado di sostenere la propria responsabilità educativa e chiede aiuto con modalità diverse. A volte in modo drammatico, a volte in modo silenzioso. Occorre **fare rete** e creare **luoghi di ascolto** per costruire "**alleanze educative"**. In particolare il sistema scuola che accoglie famiglie molte volte assenti e fragili deve farsi carico con realismo di questa **incapacità comunicativa** dentro la famiglia, tra famiglie e famiglie, tra famiglia e istituzioni. Molte volte l'alunno può diventare occasione di **crescita formativa** anche per i **genitori** che incontrano nei **docenti** degli **esperti** molto preziosi.

Oggi le famiglie vivono anche un'ulteriore difficoltà ovvero di comprendere al loro interno diverse generazioni con connessi e differenti oneri di cura. Vi è spesso una compresenza sempre maggiore di grandi anziani, spesso dipendenti, e di bambini o giovani economicamente non autonomi e quindi a loro volta dipendenti. La conseguenza è che la famiglia di oggi deve provvedere, oltre a sé stessa, ad altre due generazioni: quella che viene prima di lei e quella che viene dopo di lei. In alcuni casi ad aggravare questa situazione vi è la presenza di uno o più soggeti disabili o non autosufficienti. Inoltre l'indebolimento progressivo dei legami di solidarietà dentro la famiglia allargata o tra famiglie rende i compiti di cura sempre più onerosi in particolare per le donne su cui gravano per la maggior parte. Per quanto riguarda in particolare l'assistenza agli anziani, l'isolamento delle famiglie si traduce in ingenti costi economici per garantire ai membri più fragili una qualche forma di assistenza a domicilio. Per quanto riguarda invece i figli, laddove essi siano senza lavoro o con attività precarie, costretti quindi ad allungare la loro permanenza nella casa dei genitori, perché nell'impossibilità di abitarne una propria, questa condizione porta ad una progressiva erosione della ricchezza, grande o piccola che sia, accumulata dai genitori, determinando in questo modo un impoverimento crescente del nucleo e in generale della collettività.

Queste crescenti fatiche delle famiglie e questi mutamenti sociali richiedono di adottare un nuovo approccio al rapporto tra sfera privata e servizi pubblici, considerando questi ultimi come uno strumento finalizzato alla valorizzazione e al supporto delle risorse personali per affrontare le situazioni di criticità che possono presentarsi nella vita e accompagnare le persone a recuperare l'autonomia possibile.

I servizi educativi, sociali, sociosanitari e sanitari registrano un aumento dell'instabilità e della conflittualità famigliare ed un contemporaneo processo di riduzione delle relazioni sociali. Questa crescente sfiducia e conflittualità si estende nei confronti anche delle istituzioni/servizi pubblici che sono investiti di aspettative, di deleghe e richieste (a volte anche inappropriate) cui non sempre si riesce a dare risposte e che evidenziano **una scarsa partecipazione e responsabilizzazione sociale**.

Anche quelle che un tempo erano forme consolidate e definite di intervento sociale ed educativo oggi paiono non essere più sufficienti.

Le istituzioni, i servizi pubblici e privati, le scuole sono intensamente colpiti dall'onda d'urto generata dalla crisi socioeconomica che sta modificando strutturalmente il nostro paese.

La natura dei problemi che impattano questi servizi, è sempre più intricata e le logiche d'intervento che sino ad oggi hanno guidato le risposte a tali problemi, sembrano non essere più adeguate: sia perché le risorse economiche non sempre sono sufficienti sia perché quelle stesse risposte sono state pensate per disagi differenti, più consueti.

Oggi le persone e le famiglie che chiedono aiuto portano istanze complesse e multiproblematiche (dal lavoro alla casa, all'erosione dei legami affettivi primari, parentali e amicali, e di prossimità, all'integrazione sociale e culturale, ecc.).

Non basta erogare beni e servizi, seppure indispensabili, ma altresì investire per costruire comunità più solidali e coese attraverso un intreccio sempre più organico tra territori ed istituzioni. Pertanto la direzione dovrebbe essere quella di potenziare azioni ed investimenti nei territori (Regioni, Comuni e aggregazioni di comuni), anche all'interno di piccole comunità (quartieri, circoscrizioni, porzioni di città…) con l'intento di accompagnare le famiglie, gruppi di famiglie a tessere reti di solidarietà tra di loro. Serve

una guida che aiuti a districarsi nella complessità del quotidiano. Questo tipo d'intervento non può che avvalersi della stretta collaborazione tra ente pubblico e privato sociale, valorizzando sempre più il ruolo del mondo profit nella individuazione dei bisogni espressi e nella definizione dei possibili percorsi di risposta ad essi, attraverso le capacità progettuali degli stessi.

Le difficoltà che attanagliano oggi i singoli e le famiglie, sono di natura sociale perché inscritti nelle dinamiche della società, non riguardano solo chi ne è colpito ma tutti coloro che abitano in un determinato territorio, pertanto non possono essere trattate solo in modo specialistico e segmentato. La loro gestione non può essere delegata e affidata ai soli Servizi.

È opportuno, nel contempo, rendere sinergici gli interventi e le risorse rese disponibili secondo i differenti livelli di governo (centrale, regionale e territoriale), considerando il sostegno alle famiglie come centrale per il futuro di questo Paese. Sono auspicabili, altresì, interventi in grado di accrescere l'efficacia della spesa "sociale" rispetto ai bisogni espressi e al sistema di governance dei differenti livelli istituzionali. Spesso, infatti, i servizi di welfare rappresentano gli unici riferimenti a cui le famiglie si rivolgono per trattare le proprie difficoltà, essendosi via via erosi i legami sociali sino a pochi decenni fa alimentati da organizzazioni informali (reti di vicinato, legami parentali, forme di solidarietà spontanee). Queste ultime, svolgendo un'indispensabile funzione di intermediazione tra singoli e istituzioni, sono state in grado contenere in modo significativo, processi di deriva verso la marginalità o l'esclusione sociale.

Vanno avviate forme di sperimentazione per rispondere ai bisogni delle famiglie anche attraverso forme di sostegno e di incentivazione del welfare aziendale che può rappresentare in tanti casi lo strumento più vicino alle famiglie per evidenti ragioni di prossimità fra chi esprime le necessità e chi è in grado di costruire percorsi di supporto.

Occorre tendere, quindi, ad una progressiva **semplificazione** che consenta di agire con maggiore flessibilità, aprire a un dialogo costante con il mondo produttivo, essere disponibili a forme di collaborazione con il privato sociale e con il mondo associativo, favorendo il ripristino di quelle connessioni "cuscinetto" capaci di contenere se non ridimensionare molte difficoltà.

2. Misure nazionali per le famiglie

Premessa

I profondi mutamenti strutturali vissuti dalla nostra società, a partire dal fattore demografico e dalla conseguente diversa articolazione dei bisogni espressi dalle famiglie, dall'evoluzione del mercato del lavoro, dall'impatto della crisi economica sulle famiglie e sulle imprese, dall'accresciuto numero di persone in condizioni di disagio, impongono la definizione di nuove e rafforzate politiche di sostegno e di sviluppo.

Occorrono rinnovate politiche di coesione e di inclusione sociale, compreso un arricchito modello di welfare, in grado di sostenere le famiglie "fragili" che a volte non trovano nella rete dei servizi una adeguata risposta. La riflessione sullo sviluppo di un welfare nazionale, e in particolare sui rischi/bisogni prioritari, deve portare lo Stato ad introdurre **un pilastro aggiuntivo** delle politiche già attive, con specifico riferimento alle situazioni di vulnerabilità economica e sociale e alle nuove forme di povertà.

Le politiche di welfare, anche per affrontare le nuove povertà che hanno bisogno di interventi particolari, dovranno tenere conto delle **innovazioni sociali, delle reti territoriali e locali**, e delle reti multistakeholder, dell'interlocuzione con il mondo produttivo, **delle buone prassi**.

Il nuovo modello deve svilupparsi, da un lato sul fronte dell'innovazione sociale, intesa come nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che rispondono ai bisogni sociali in modo più efficace rispetto alle alternative esistenti e che, allo stesso tempo, creando nuove relazioni sociali e collaborazioni; dall'altro - su spinta dei corpi intermedi - **con il passaggio dal governament alla governance**. Il governo di sistemi sempre più complessi e interdipendenti richiede lo sviluppo di modelli di governance che siano in grado di coordinare la molteplicità dei fattori in gioco e delle variabili che incidono sulla tenuta stessa del sistema.

Come osserva la letteratura scientifica sul tema, se l'innovazione sociale postula nuove relazioni tra soggetti tradizionalmente abituati ad operare individualmente e, talvolta in maniera del tutto isolata, il nodo della governance richiede di sviluppare modelli di coordinamento che si ispirino a **principi di partecipazione e reciprocità delle e nelle relazioni**, oltre che dotate della necessaria flessibilità richiesta dai repentini mutamenti, tanto del contesto che degli assetti delle reti, appunto, multi-stakeholder.

In questo contesto occorre sviluppare misure e azioni integrate che vedono al centro le persone e le famiglie, riconoscendo ai soggetti in difficoltà ulteriori opportunità di accesso alle prestazioni in ambito sanitario, sociosanitario, sociale e abitativo e di ricerca attiva del lavoro.

Occorre, inoltre, rimuovere gli ostacoli normativi e burocratici discriminatori esistenti, in particolare verso le persone migranti e le loro famiglie, facendo riferimento all'art. 3 della costituzione basato sul principio di uguaglianza e di non discriminazione.

Il nuovo welfare sociale deve integrarsi con la rete dei servizi e interventi sociali standardizzati con precisi requisiti, quale promozione della capacità delle famiglie e delle persone di diventare protagoniste della propria autonomia e responsabilizzazione, in grado di sviluppare le proprie risorse a tutti i livelli, garantendogli opportunità reali di inclusione sociale.

Partendo dalle considerazioni individuate si individuano 2 macro obiettivi:

1. Rafforzare il ruolo e le responsabilità delle famiglie (Responsabilizzazione) e dei suoi componenti lungo il ciclo di vita;
2. Aiutare e sostenere le famiglie fragili e vulnerabili nell'attuale contesto sociale.

Macro obiettivo 1 – Rafforzare il ruolo e le responsabilità delle famiglie)e dei suoi componenti lungo il ciclo di vita (Responsabilizzazione)

La tematica della famiglia non può essere ridotta ad una questione privata, ma a "bene comune", a una famiglia come "soggetto sociale capace di azioni" e non come "oggetto di servizi", pertanto è necessario rafforzare il ruolo e **le responsabilità delle famiglie.**

Confermando che la famiglia è il primo ambito educativo, come prima struttura dinamica in cui si realizza la capacità di generazione e di sviluppo, si rileva come non sia così scontato che sia la responsabilità educativa a guidare la presenza e l'operato dei genitori. È noto che le famiglie e le relazioni che in esse si instaurano, sono l'elemento determinante nella crescita dei bambini soprattutto nei primi anni di vita ed è proprio in rapporto a quello che le famiglie sono o non sono in grado di dare che si strutturano in fasi molto precoci diseguaglianze di competenze fondamentali: interventi precoci in epoca prenatale e post natale di sostegno ai genitori hanno dimostrato di riuscire ad influenzare gli itinerari di sviluppo dei bambini e delle bambine con esiti anche a distanza di anni (studi longitudinali di oltre 20 anni) di riduzione delle diseguaglianze. **Combattere lo svantaggio socioculturale nei primi anni di vita è una misura fondamentale per ridurre la povertà e l'esclusione sociale.** Ciò è possibile attraverso strategie integrate di sostegno ai neogenitori, nell'accesso al mercato del lavoro, di sostegno al reddito e nell'accesso ai servizi essenziali per la salute e lo sviluppo dei bambini, quali nidi e scuole per l'infanzia, servizi sociali e sanitari, abitazione e ambiente.

Obiettivo 1 - Sostegno alle responsabilità genitoriali

Una prima condizione, sempre più messa in discussione, è come la responsabilità delle famiglie vada sostenuta, innanzitutto rispetto all'attuale situazione, aiutando i figli nei passi di un cammino responsabile e libero senza prevaricazione e quindi senza soffocare la loro crescita e il loro essere.

I genitori devono accompagnare i figli nel rapporto con la realtà per affrontare la loro vita in modo tale che il proprio cammino, passo dopo passo, sia teso alla realizzazione del proprio progetto di vita.Vanno favoriti due fattori, il primo, di carattere metodologico, l'imbattersi in una diversità umana, ed il secondo la presenza di adulti che incarnino nella loro vita una risposta credibile che possa essere offerta ai figli e ai giovani. È pertanto evidente l'importanza dell'adulto nella sua funzione autorevole, di guida e di garante delle regole della vita comune. Occorre sostenere le famiglie e i singoli componenti lungo tutto il ciclo di vita: nascita, crescita, adolescenza, maggiore età e vecchiaia.

Azione 1.1 Aiuto alle genitorialità

La genitorialità va aiutata ad essere vissuta e sostenuta nel tempo, in considerazione dell'importanza che ha per l'intera società. Le relazioni affettive autentiche di coppie consapevoli della loro identità, dei loro obiettivi e compiti contribuiscono alla crescita propria e delle nuove generazioni.

I Servizi territoriali, siano essi di area sociale, sociosanitaria, educativa e sanitaria, hanno un ruolo fondamentale se agiscono in maniera integrata nel promuovere la genitorialità, al fine di sostenerla nelle diverse fasi evolutive (creazione della coppia, nascita e crescita dei figli) e di accompagnarla nei momenti di transizione e nelle fasi critiche (provenienza da altri territori o da altri paesi, difficoltà di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, conflittualità di coppia e separazione, crisi nella gestione della genitorialità, ecc.) con un approccio mirato ad affiancare le risorse delle persone e delle famiglie e a prendersi cura delle relazioni e dei legami che si sviluppano nel contesto familiare e comunitario. I Centri per le famiglie, ove presenti, e i Consultori familiari sono servizi orientati alla prevenzione e alla promozione della del benessere dei genitori, dei bambini e degli adolescenti del territorio. È importante che questi servizi sostengano le responsabilità educative dei singoli e delle coppie e promuovano lo sviluppo delle competenze relazionali, anche attraverso servizi di consulenza educativa e sanitaria, counseling genitoriale, mediazione familiare, ecc.. È bene inoltre che favoriscano il protagonismo delle famiglie, quale motore di inclusione sociale e solidarietà nella comunità, sostengano e valorizzino il sistema di relazione che si crea tra famiglie, anche attraverso reti associative organizzate che in un sistema di scambio e reciprocità possano sostenere e far crescere le famiglie nella loro responsabilità.

Azione 1.2 Aiuto ai futuri genitori

Offrire ai giovani gli strumenti per affrontare, in maniera più responsabile, la futura realtà dell'essere genitori.

Questo richiede di creare le condizioni per far emergere, nei figli, la formazione di un solido senso del proprio valore, mettendoli in grado di raggiungere l'equilibrio in tutti gli aspetti della vita, ritenendo giusto preparare i giovani, che saranno futuri genitori, con il coinvolgimento di tutti i soggetti educativi e le diverse realtà sociali presenti nel territorio.

Azione 1.3 Reti di famiglie

Spesso la famiglia fatica da sola a sostenere la propria responsabilità e necessita di un supporto per svolgere la propria funzione. Un importante supporto può venire, come sopra richiamato, da libere aggregazioni familiari, o meglio luoghi di socialità che si realizzano diversamente a seconda dei contesti, in termini di collocazione territoriale, di metodo di approccio. È utile sviluppare una maggiore conoscenza di queste esperienze, in termini di tipologia di azione, diffusione e impatti.

L'obiettivo da perseguire è l'individuazione di "modelli di esperienza" e "linee metodologiche" da indicare per avviare azioni educative e la conoscenza e la diffusione di buone pratiche.

Azioni 1.4 Rete dei consultori

I consultori rappresentano il perno di un processo di umanizzazione del percorso nascita, e in generale della gestione della salute riproduttiva di uomini e donne, per questo è stata sostenuta la loro diffusione capillare e la loro vicinanza alle persone adottando un approccio quanto più possibile individualizzato e attento alla globalità della persona nel suo contesto di vita (non alla cura del singolo organo o della singola patologia).

Nonostante questa responsabilità attribuita ai consultori e sebbene essi costituiscano la rete di servizi più estesa e ramificata sul territorio nazionale dopo quella dei Comuni, quello dei consultori è senza dubbio uno degli ambiti più critici dal punto di vista degli investimenti in strutture e risorse umane.

Le politiche di welfare devono favorire una ben più ampia integrazione socio - sanitaria nella pianificazione e offerta dei servizi, con azioni di supporto alle relazioni di coppia e a quelle genitoriali nelle diverse fasi del ciclo di vita della famiglia, rafforzando e diffondendo buone pratiche per meglio intercettare i bisogni legati al benessere integrale della persona e non solo quelli di preminente carattere sanitario, anche al fine di garantire percorsi di assistenza agevoli e completi, in special modo a chi si trova in condizioni di elevato rischio sociale o sociosanitario. Inoltre deve privilegiare la globalità e la unitarietà delle risposte ai bisogni emergenti nei vari ambiti di azione (tutela dell'età riproduttiva ed evolutiva, tutela della famiglia, delle fasce socialmente deboli, dei disabili) e l'integrazione con le Unità operativa territoriali Ospedaliere.

È indispensabile quindi ripensare il ruolo dei Consultori alla luce dei nuovi bisogni della società, anche individuando modelli positivi di funzionamento, così da poter poi rilanciare il ruolo di questi servizi, attraverso la definizione e diffusione di un indirizzo operativo standard ed omogeneo su tutto il territorio nazionale più adeguato alle necessità della società attuale.

Particolare attenzione va rivolta alle persone e famiglie straniere con culture diverse, prevedendo corsi di formazione per gli operatori/specialisti, con l'ausilio di mediatori linguistico-culturali, attivando campagne informative.

Obiettivo 2 - Crescita del dialogo tra la famiglia e l'ambito scolastico

Rinnovare il rapporto tra scuola e famiglia, nel rispetto dei ruoli, dell'autonomia e delle specificità di ciascuno per una collaborazione, capace di valorizzare il capitale umano e tutte le sue risorse.

Azione 2.1 Dalla cultura della partecipazione alla cultura della corresponsabilità

Occorre mettere in atto percorsi per consentire sempre di più un passaggio da una cultura della partecipazione alla **cultura della corresponsabilità**, mettendo in gioco le responsabilità, del docente e del genitore, nel confronto e nell'alleanza, si alleano e diventano certezza educativa per il ragazzo che impara così a guardare l'intera società sia nel presente che nel suo prossimo futuro di potenziale genitore.

Azione 2.2 La scuola e la famiglia luoghi di relazione

Gestire le complessità dei cambiamenti per offrire alle nuove generazioni, per la loro crescita e per la realizzazione del loro futuro, una scuola basata su un patto educativo radicato e interagente con il territorio, con la costruzione di percorsi condivisi di inclusione e dialogo intergenerazionale, interculturale, ecc.

Obiettivo 3 – Promuovere Servizi socio-educativi per l'infanzia (0/6) e potenziare azioni per promuovere la conciliazione dei tempi di vita e lavoro

È necessario concentrare l'attenzione sui servizi socio-educativi per l'infanzia, soprattutto in relazione alle recente legge sulla Buona Scuola, che unifica il segmento 0-6 anni, inserendo nell'insieme dell'offerta formativa del Paese anche il segmento 0-3. Concentrando l'attenzione proprio sui nidi e sui servizi integrativi per questa fascia d'età, 0/3, in continuità con le scuole dell'infanzia ma con garanzie delle specifiche competenze e modulazioni organizzative calibrate sull'età dei bambini accolti. Diviene necessario quindi, anche nell'ottica di sostegno alla conciliazione tempi di vita e lavoro, fare in modo che questi servizi, di qualità, siano presenti su tutto il territorio nazionale e vi si possa accedere con una compartecipazione al costo equo e sostenibile da parte delle famiglie, diventando un vero e proprio diritto esigibile per ogni bambino.

Azioni 3.1 Promozione dei servizi socio-educativi

- Stabilire a livello nazionale, e verificare con un controllo costante, la qualità dei servizi offerti;
- Favorire e potenziare la continuità dei servizi per la prima infanzia 0-3 con quelli per il 3-6, sia in termini di offerta formativa che di costi a carico delle famiglie;
- Porre attenzione sulle modalità di sviluppo dei "poli Educativi";
- Sperimentare azioni centrate sul primo e secondo di anno di vita dei bambini e delle loro famiglie, che vedano una collaborazione tra servizi educativi (nidi, centri bambini genitori...), centri per le famiglie, servizi sanitari (consultori famigliari, pediatrie di comunità, neuropsichiatrie infantili, pediatra di libera scelta) e servizi sociali;
- Contributi da parte delle Pubbliche Amministrazioni per l'utilizzo di servizi di cura e socioeducativi (es: per centri estivi, baby sitter, ecc.);
- Agevolare politiche di welfare aziendale (comprese le misure di natura fiscale) volte al sostegno alla genitorialità.

Azioni 3.2 Promozione dei servizi di conciliazione vita-lavoro e politiche dei tempi

Occorre inoltre promuovere un ambiente normativo e di policy che sia vario e dinamico, capace di coprire le diverse esigenze delle famiglie, che variano nel tempo e col variare dell'ambiente familiare e il passaggio verso politiche di conciliazione per tutti, uomini e donne, per favorire un maggiore equilibrio e una migliore equità nella divisione dei compiti di cura e responsabilità.

È importante inoltre facilitare una diversa organizzazione dei tempi delle città sulla base della L. 53/2000 "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città", che pone al centro delle politiche dei tempi urbani, l'obiettivo della conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro.

Una migliore organizzazione dei tempi di vita e di lavoro dipende, dunque, da un complesso di fattori interdipendenti e coordinati fra loro, sui quali possono essere determinanti le scelte operate dalle pubbliche istituzioni.

A questo fine si propongono le seguenti azioni:

- Tempi della scuola: ricorrere alle risorse della nuova programmazione comunitaria (PON nazionali / POR regionale) per le ore di pre e post scuola, organizzando attività di formazione aggiuntiva e/o anche ludico-ricreativa;
- Tempi della PA con servizi erogati al pubblico (certificazioni,…):
  a) promuovere la più ampia digitalizzazione di questi servizi anche ricorrendo alla nuova programmazione comunitaria (PON nazionali / POR regionale) in raccordo con le amministrazioni centrali dello Stato e/o con le amministrazioni locali (Regione, Provincia, Comune..);
  b) prevedere aperture degli uffici/ sportelli al pubblico della PA in linea con le esigenze dei cittadini lavoratori residenti.
- Tempi della sanità: rendere più agevole la fruizione dei servizi erogati dal Sistema Sanitario Nazionale, anche mediante un ampio ricorso alla digitalizzazione;
- Tempi dei trasporti: organizzare il sistema dei trasporti in modo intermodale (treno, autobus, parcheggi), permettendo così ai lavoratori di utilizzare il servizio pubblico in maniera efficiente;
- Concessione di incentivi diretti alle persone e alle imprese per attività sperimentali che rispondano alle esigenze delle/dei lavoratrici/ori e delle famiglie, ad esempio: sperimentazione di smart working, dote conciliazione e di telelavoro;
- Sostegno ai soggetti profit e non profit che introducono nuovi interventi di welfare aziendale e interaziendale, **di welfare in rete,** attraverso le quali i soggetti offrono servizi ai propri dipendenti: lavanderia; ristorazione *take away*, maggiordomo aziendale per il disbrigo delle pratiche;
- Incrementare la copertura retributiva del congedo parentale;
- Estendere la durata del congedo di paternità facoltativo, aggiuntivo al congedo di maternità;
- Prevedere permessi fino ai 18 anni dei figli, in presenza di gravi ed accertate situazioni di disagio e disadattamento;
- Estendere la durata del congedo di paternità obbligatorio;
- Prevedere permessi retribuiti per malattia dei figli, almeno fino ai tre anni del bambino.

Obiettivo 4 Famiglie con anziani e disabili

Il problema della cura è pesantissimo per le famiglie che spesso si trovano a dover accudire più anziani, e per molti anni, e come maggior ammortizzatore sociale, anche nipoti o figli piccoli poiché spesso i servizi educativi non sono sufficienti o addirittura mancano.

Le famiglie che hanno una o più problematiche del genere corrono il rischio di cadere nella fascia emergenziale perché o qualche componente deve rinunciare al lavoro, in un momento così instabile dove non è certo garantito il reinserimento, o deve rinunciare a buona parte del reddito a scapito del futuro di altri componenti: ciò genera un aumento delle famiglie fragili.

Azione 4.1 Favorire la permanenza a domicilio

Occorre ripensare le politiche per le famiglie con gli anziani e disabili, sperimentando forme diverse di assistenza domiciliare anche attraverso l'intervento delle reti famigliari e dell'utilizzo di fondi comunitari, garantendo la permanenza dell'anziano e del disabile nel proprio luogo di vita il più a lungo possibile.

Occorre sostenere gli anziani per garantire la possibilità di permanere al domicilio consolidando/sviluppando i livelli di relazioni sociali e di capacità di cura di sé e dell'ambiente domestico, anche mediante il ricorso alle misure programmate nell'ambito della programmazione comunitaria 2014/2020.

Occorre sostenere l'inclusione sociale, lo sviluppo dell'autonomia personale delle persone disabili, mediante percorsi di potenziamento delle capacità funzionali e relazionali, anche mediante il ricorso alle misure programmate nell'ambito della programmazione comunitaria 2014/2020.

Azione 4.2 Favorire le politiche di conciliazione famiglia-lavoro

Occorre ripensare le politiche di conciliazione degli orari di lavoro e di vita, utilizzando le tante opportunità offerte da una diversa organizzazione del lavoro, es. telelavoro ecc., per favorire l'assistenza di anziani e disabili presenti nel proprio contesto familiare.

Azione 4.3 Migliore utilizzo di risorse e accessibilità dei servizi

A tal fine diventa fondamentale:

- rendere accessibile la fruizione di servizi/prestazioni a persone che diversamente, anche a causa di una situazione di deprivazione economica, non avrebbero accesso;
- implementare risposte integrate, flessibili e modulabili, garantendo la libertà di scelta del cittadino;
- rendere sinergici gli interventi e le risorse rese disponibili secondo i differenti livelli di governo (centrale e territoriale) al fine di giungere a misure coordinate di sostegno per la non autosufficienza anche in vista della definizione di interventi futuri, con particolare riferimento al Piano per la non autosufficienza.

Macro obiettivo 2– Aiutare e sostenere le famiglie fragili e vulnerabili nell'attuale contesto sociale

Come indicato nel primo capitolo, un numero sempre maggiore di famiglie è segnato da fragilità e debolezza, dovute a particolari situazioni di precarietà economica e sociale.

Vanno pertanto previsti percorsi mirati per sostenere e supportare le famiglie nelle diverse condizioni di debolezza e fragilità in cui si possono trovare. È dunque fondamentale prevedere delle azioni affinché situazioni di fragilità, ulteriormente aggravate per la presenza di minori con diverse problematiche e anziani non autosufficienti, risultino meno gravose. Occorre garantire risposte innovative ai nuovi bisogni emergenti espressi dalle fasce di popolazione più vulnerabili economicamente e socialmente, le cui unità d'offerta classiche non sono in grado di rispondere. A tal fine è necessario disegnare **un nuovo welfare di comunità** che abbia come finalità quello ridurre il rischio di scivolamento nella povertà di fasce crescenti di popolazione e promuovere la coesione e l'inclusione sociale rendendo i soggetti autonomi e in grado di sviluppare risorse proprie. Affinché questo sia possibile, è necessario **essere tempestivi**, (ossia fornire risposte veloci, al momento giusto, in modo da essere efficaci rispondendo al bisogno quando insorge), **valutare l'aspetto temporale** (gli interventi devono avere una durata definita in relazione allo specifico bisogno e agli obiettivi del progetto individualizzato) **facilitare la corresponsabilità** (attivare, in un'ottica di responsabilità e fiducia, delle risorse personali e comunitarie, un reale percorso di uscita dalla condizione di bisogno) e definire un **progetti personalizzati** utilizzando gli strumenti più appropriati al caso.

Obiettivo 1 Sostegno e crescita dell'empowerment della famiglia fragile

I servizi pubblici sanitari, sociali, educativi registrano una crescente instabilità dei nuclei familiari, situazioni interne di forte conflittualità e anche difficoltà derivanti dall'essere schiacciate tra compiti di cura di minori, in alcuni casi richiedenti particolari attenzioni (perché ad esempio disabili, in stato di affido familiare o di adozione, ecc.) e contestuali impegni di cura di persone anziane. Vi è quindi una esigenza sempre più pressante di sostenere queste famiglie nell'affrontare situazioni di maggiore fragilità e vulnerabilità.

Azione 1.1. Aiuto alle famiglie nell'affrontare specifiche fragilità dei figli minori

La presenza nelle famiglie di figli con problematiche di diversa abilità fisica e/o psichica pone la necessità di creare e favorire azioni condivise tra le famiglie, i servizi territoriali di area sociale e sanitaria e le "diverse agenzie educative", per affrontare le specifiche problematiche.

Favorire la maggiore integrazione dei minori presenti in famiglie fragili nei luoghi di vita quotidiana.

Azione 1.2 Aiuto alle famiglie e ai minori nell'uso dei nuove "media"

Tutela dei minori, in riferimento alla crescente incidenza dei media, nei processi di formazione ed educazione, e delle accresciute opportunità comunicative consentite ai ragazzi, in particolare nel periodo dell'infanzia e dell'adolescenza.

Educare all'ascolto e alla visione corretta di tutti i contenuti mass mediali, promuovere un utilizzo, sicuro responsabile e adeguato all'età, dei media.

Individuare percorsi informativi e formativi per famiglie, educatori e docenti.

Azione 1.3 Sostegno alla funzione educativo - genitoriale

Consentire alle famiglie di perseguire la loro funzione educativa in tutti gli aspetti o ambiti in cui sono inseriti i figli con diverse problematiche.

Sostenere il sistema dei servizi territoriali e le reti di famiglie, anche al fine di favorire lo scambio di esperienze nell'affrontare le problematiche di inserimento e di relazione nell'ambito scolastico, nell'inserimento nel mondo del lavoro, nonché nel contesto familiare ed extra familiare. Promuovere e incentivare l'implementazione dei Centri per le Famiglie e/o i servizi di sostegno alla genitorialità in ogni Ambito territoriale con prestazioni qualificate, e in stretta connessione con gli altri servizi territoriali, in particolare con quelli specifici offerti dalla rete consultoriale. Sostenere e qualificare i percorsi di affido familiare e di adozione nazionale e internazionale.

Azione 1.4 Aiuto nell'affrontare specifiche problematiche di disagio familiare

In presenza di situazioni di disgregazione delle relazioni familiari e forti conflittualità familiari, che possono favorire situazioni di devianza minorile, per favorire il sostegno e l'eventuale recupero del minore vanno avviati tutti gli interventi necessari al sostegno alla genitorialità e al recupero e reinserimento dei minori a rischio.Organizzare ed attivare *centri zonali*, che prevedano momenti di ascolto e di sostegno ai genitori con figli adolescenti, centri *di ascolto per minori*, con problemi di devianza, e *centri di reinserimento per minori*, eventualmente soggetti a provvedimenti giudiziari a diversi livelli.

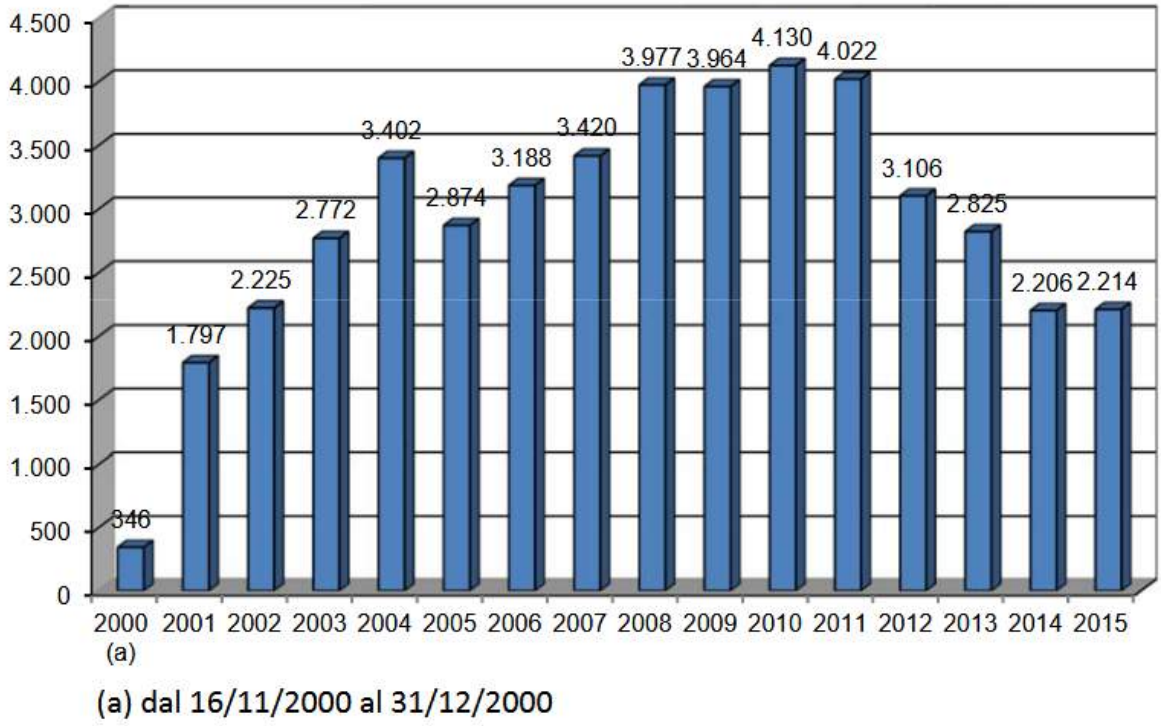
Azione 1.5 Sostegno alle famiglie nella fase di adozione e post adozione

Il numero di bambini adottati ogni anno in Italia oscilla attorno ai mille casi per le sentenze di adozione nazionale legittimante e 650 casi annui per le adozioni in casi particolari (dati dal 2012 al 2015), mentre sul fronte dell'adozione internazionale si è assistito ad un calo del numero dei minori autorizzati all'ingresso in Italia (da 4.130 bambini nel 2010 a 2.214 del 2015), nonostante il quale il nostro Paese rimane comunque il primo Paese in Europa e il secondo Paese al mondo per numero di accoglienze. Le bambine e i bambini che oggi arrivano in Italia hanno un'età media relativamente elevata, tra i quattro e i sei anni, quindi con alle spalle un percorso di vita già molto intenso e segnato da molteplici esperienze sfavorevoli infantili. Le ricerche e l'esperienza sul campo confermano che molti bambini all'arrivo nel nuovo paese presentano problemi legati alla crescita, alle condizioni psicologiche ed alla salute, quali effetti di condizioni prenatali sfavorevoli (alcolismo della madre, denutrizione, assenza di servizi di assistenza, ecc.), condizioni inadeguate dopo la nascita (abbandono, mancanza di vaccinazioni, scarsità di stimoli) e l'esposizione a condizioni avverse e traumi. I servizi territoriali rilevano con maggiore frequenza situazioni di crisi del legame adottivo e anche veri e propri fallimenti che comportano la decadenza della responsabilità genitoriale e una nuova dichiarazione di adottabilità per il bambino. È evidente l'importanza di proporre un " percorso preadottivo" che possa aiutare le famiglie a fare tutti i passi necessari per avviarsi all'adozione nazionale e internazionale, eventualmente partendo dall'esperienza familiare di una mancanza o dal desiderio di allargare la propria famiglia. Un percorso che, portato avanti dalle associazioni familiari

del terzo settore in collaborazione con le istituzioni pubbliche che aiuti a verificare le motivazioni e a vivere il tempo dell'attesa, come un lavoro su di sé e sulla coppia.

Inoltre è evidente la necessaria collaborazione tra i servizi e le associazioni familiari per accompagnare le famiglie nel periodo post adozione, ben oltre il primo anno dopo l'arrivo del figlio, infatti, se nel breve periodo i genitori adottivi devono essere aiutati dagli operatori a dare forma alla famiglia desiderata e a comprendere i bisogni del bambino "reale", altrettanto importante è il ruolo che i servizi possono svolgere nel medio e nel lungo termine per aiutare i bambini nel processo di inserimento e di elaborazione dei traumi subiti, in particolare in alcuni momenti cruciali della crescita quali gli anni dell'adolescenza. I servizi per il post- adozioni devono essere multidisciplinari e atti a rispondere ai molteplici e complessi bisogni di una famiglia adottiva, bisogni che non sono statici, bensì evolvono nel tempo, con sfide diverse nei differenti momenti del ciclo di vita della famiglia.

Minori per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia per anno. Al 31/12/2015.



Fonte: Commissione per le adozioni nazionali

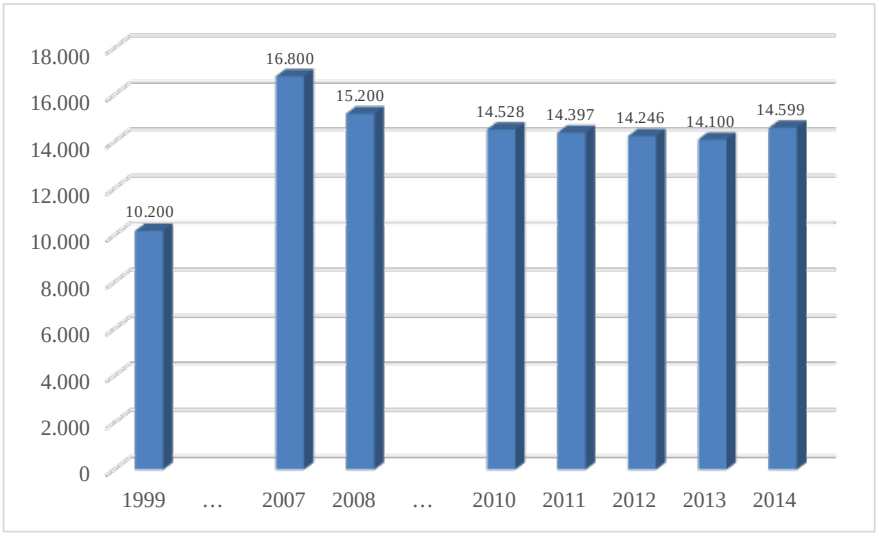
Azione 1.6 Sostegno alle famiglie vulnerabili dei bambini fuori dalla famiglia di origine.

Nel nostro Paese circa 30mila bambini e ragazzi vivono fuori dalla famiglia di origine accolti nelle famiglie affidatarie e nelle comunità residenziali. Il fenomeno si è mantenuto relativamente stabile nel corso degli anni eccetto che per gli incrementi connessi alle accoglienze di un particolare target di minorenni non in famiglia, ovverosia i minori stranieri non accompagnati. I dati disponibili (CNDA, 2016) segnalano che, specialmente tra i bambini in affidamento familiare, le permanenze medie fuori dalla famiglia di origine superano significativamente i due anni stabiliti dalla legge. Il nostro Paese si è dotato di una legge che prende atto della situazione di oggettiva impossibilità di rientro in famiglia per bambini da tanto tempo collocati in affidamento familiare e riconosce la priorità della continuità degli affetti laddove le condizioni consentano di perseguire in questo modo il superiore interesse del bambino. Tuttavia l'allontanamento deve mantenere il significato di una misura per aiutare il bambino e una famiglia in difficoltà, è quindi indispensabile continuare a investire nei servizi sociosanitari territoriali in grado di

effettuare l'assestment delle competenze genitoriali e sostenere la famiglia a recuperare adeguate capacità accuditive e relazionali.

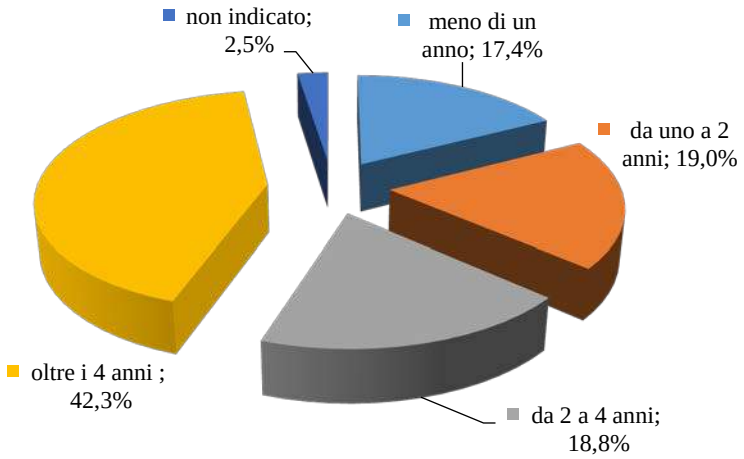
In tutto il percorso dell'affido familiare è importante il ruolo e le azioni svolte dalle Associazioni Familiari del terzo settore, come riconosciuto dalle linee guida nazionali, sia nella fase precedente l'affido familiare, con incontri di formazione e informazione sull'affido stesso, sia durante l'esperienza e nelle ragioni che hanno mosso le singole famiglie, sempre in stretta collaborazione con le istituzioni, come le diverse iniziative pubbliche in atto come ad esempio quella del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (Programma P.I.P.P.I) per il sostegno alle famiglie fragili e la prevenzione dell'allontanamento dei bambini.

Bambini e ragazzi di 0-17 anni in affidamento familiare a singoli, famiglie e parenti. Italia (stime) – Anni 1999, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014



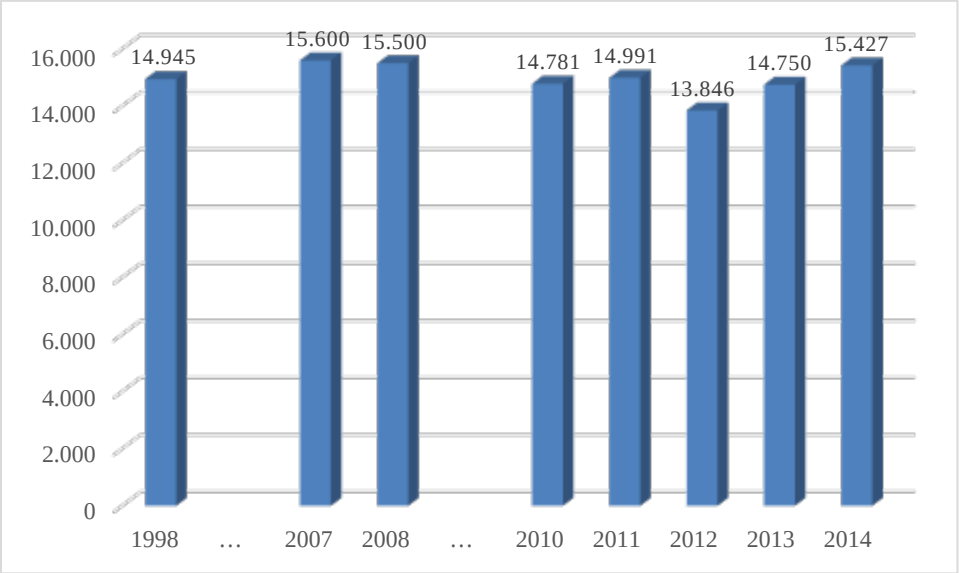
Fonte: Centro Nazionale di Documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Bambini e adolescenti in affidamento familiare secondo la durata della permanenza – Al 31/12/2014 (valori percentuali)



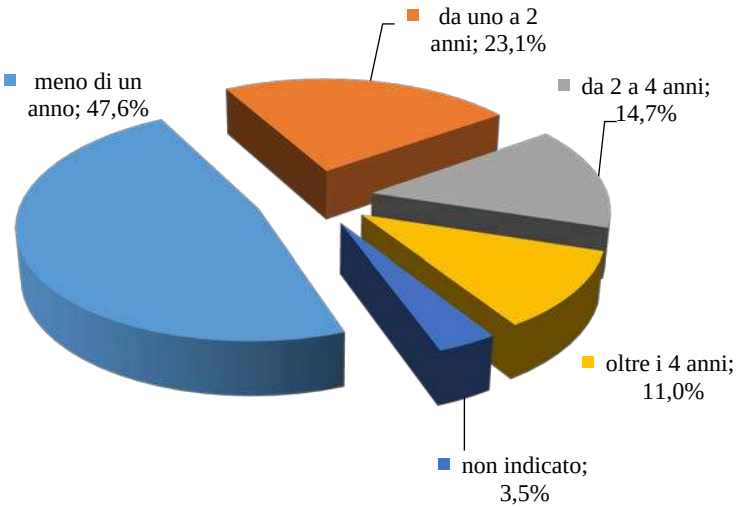
Fonte: Centro Nazionale di Documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Diciotto regioni rispondenti

Bambini e ragazzi di 0-17 anni nei servizi residenziali per minorenni. Italia (stime) – Anni 1998, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014



Fonte: Centro Nazionale di Documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Bambini e adolescenti nei servizi residenziali secondo la durata della permanenza. Al 31/12/2014 (valori percentuali)



Fonte: Centro Nazionale di Documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Diciannove regioni rispondenti

Azione 1.7 Aiuto alle famiglie in caso di divorzio e separazione

L'instabilità coniugale, gli ultimi dati disponibili del 2015 registrano un aumento importante (+57%) dei divorzi che passano dai 52.355 del 2014 a 82.469 e un lieve incremento si osserva anche per le separazioni 91.706 (+2,7% rispetto al 2014).

Il fenomeno della maggiore fragilità del legame di coppia si riflette sui figli: più della metà delle separazioni (54,0%) e il 39,1% dei divorzi del 2015 riguardano matrimoni con almeno un figlio minore di 18 anni. La crisi del legame produce sofferenza e talvolta anche il manifestarsi di rabbia e alta conflittualità che

può degenerare in attivi di violenza o persecuzione che coinvolgono anche i figli. Inoltre esito delle separazioni è spesso anche un impoverimento delle condizioni di vita degli adulti e dei bambini. La separazione della coppia parentale è un evento sempre stressante per i bambini, ed è un fattore determinante la modalità con la quale la coppia riesce a gestire la fase di transizione verso il nuovo assetto. I servizi di mediazione familiare e i servizi sociosanitari di supporto alla famiglia e ai bambini possono svolgere una funzione fondamentale di tutore di resilienza. In questa prospettiva è importante sostenere la diffusione di competenze di mediazione nei servizi pubblici territoriali e la creazione di centri di mediazione specializzati verso i quali indirizzare i casi più difficili. Anche la scuola dovrebbe essere più capace di affrontare tali situazioni e in questo senso sarebbe necessario favorire la conoscenza e la diffusione della Nota prot. 5336 del 2/09/2015, recante "Indicazioni operative per la concreta attuazione in ambito scolastico della legge 54/2006 - Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli".

Obiettivo 2 Inclusione sociale

L'approvazione della legge delega per il **contrasto della povertà (ddl 2494) segna un passo importante unitamente** alle misure contenute nel PON Inclusione 2014/2020 e a quelle contenute nel decreto che regolamenta il SIA (Sostegno Inclusione Attiva). Il SIA, già sperimentato nelle città più grandi del Paese, è stato esteso a tutto il territorio nazionale e si accompagna a politiche attive di inclusione sociale e lavorativa mediante progetti personalizzati di attivazione. Grazie al complesso delle misure poste in essere, sono immaginabili importanti risultati in termini di contrasto alla povertà: la valutazione – tra le altre - dell'efficacia delle misure in ordine alla "re-inclusione" delle persone coinvolte potrà essere utile anche al fine della definizione di possibili interventi futuri. Non regge più il modello di self (o family) - welfare nell'assistenza e nella cura. Per questo motivo va strutturato e diffuso in maniera omogenea sul territorio un sistema di servizi per il lavoro, di cura e per l'inclusione accessibile e di qualità. Al fine di ridurre il rischio di scivolamento nella povertà di fasce crescenti di popolazione e promuovere la coesione e l'inclusione sociale è necessario, quindi, promuovere un programma d'azione sociale rivolto a famiglie vulnerabili, cercando di rendere i soggetti autonomi e in grado di sviluppare risorse proprie anche attraverso la forte sinergia con il mondo non profit.

Azione 2.1 Approccio integrato di interventi

Qui di seguito le principali linee di azione:

- Approvazione decreto legge sulla povertà e previsione di un contributo economico alle famiglie in povertà assoluta attraverso la presa in carico e la stesura di progetti personalizzati, verificando l'efficacia delle misure già adottate ai fini della definizione di nuovi interventi.
- Sostegno a famiglie vulnerabili per sostenerle nel periodo di gravidanza della madre, anche mediante il ricorso alle risorse programmate nell'ambito della programmazione comunitaria 2014/2020;
- Sostegno alle famiglie vulnerabili, facilitando l'accesso ai servizi per la temporanea custodia dei bambini e per promuovere la partecipazione della donna al mercato del lavoro, anche mediante il ricorso alle risorse programmate nell'ambito della programmazione comunitaria 2014/2020
- Sviluppo di servizi: per l'impiego ed attività di formazione o riqualificazione professionale, bisogni di cura, contro il disagio psicologico e/o sociale, ecc.
- Investimento in infrastrutturazione sociale attraverso l'alleanza tra attori istituzionali, sociali, organizzazioni imprenditoriali e terzo settore a livello locale per co-progettazione interventi e realizzazione opportunità inserimento socio lavorativo.

Obiettivo 3 Inserimento lavorativo

Nel 2020 si prevede che il complesso delle posizioni lavorative richiederà un 38% di occupati con elevata qualificazione formale (non necessariamente accademica, ma di istruzione/formazione superiore di tipo tecnico che in Italia non è sviluppata); circa un 51% con istruzione/formazione intermedia di tipo tecnico/professionale e solo un 11% di persone con bassi livelli di qualificazione. Non intervenendo sui trend in corso si rischia di registrare forti squilibri tra domanda e offerta di lavoro.

Secondo alcune previsioni, avremo sui livelli bassi offerta del 25% a fronte di una domanda di 11 punti percentuali mentre un'offerta del 23% non sarà in grado di soddisfare domanda di occupati con livelli superiori di formazione del 38%. (Formare per la crescita economica del territorio e pensare globale, in rivista Sindacalismo gennaio 2011", Rubettino). Non solo occorrerà invertire questo trend, ma anche adottare politiche capaci di attrarre giovani di talento in Italia e ciò per alcune evidenti ragioni:

- la popolazione invecchia. Nei paesi emergenti, Cina ed India in particolare, l'incidenza della popolazione giovanile (15-24 anni) sul totale della popolazione è elevatissima. I giovani sono il 18,1% in India e il 12,9% in Cina ma solo il 9,7% in Italia (sotto la media dell'Europa a 28, pari a 10,9%). (Database OCSE: Historical population data and projections).
- il grado di istruzione universitaria è basso. Su questo fronte siamo agli ultimi posti in ambito europeo: solo il 25,2% della popolazione fra i 25-34 anni consegue una laurea, contro il 44,5% in Francia e il 41% in Spagna. Abbiamo una delle più basse quote di laureati in materie scientifiche/tecnologiche rispetto agli altri paesi UE: 13,6 giovani tra 20 e 29 anni ogni mille complessivi (dato al 2014) ha una laurea di questo tipo. Il dato per la Francia è 23,4, per la Finlandia 23,7, per il Regno Unito al 22,1, per la Danimarca 20,2 (dati al 2015). (Database Eurostat: Graduates in tertiary education, in science, math., computing, engineering, manufacturing, construction).
- il numero di iscritti agli ITS è ancora particolarmente basso: 8.232 iscritti (2017), quasi 930 mila in Germania, oltre 372 mila in Francia, circa 51 mila in Austria.(Dati INDIRE per l'Italia e degli Istituti Statistici nazionali per gli altri paesi (Destatis, Insee, Statistik Austria)].
- l'Italia registra ancora un ritardo nella formazione continua, nonostante il ruolo svolto dai Fondi interprofessionali, crescente dal momento della loro istituzione ad oggi, nel confronto con gli altri Paesi UE. Per questo, stante il fondamentale apporto della formazione professionale aziendale, è importante promuovere l'attività dei Fondi interprofessionali, continuando a garantire nel contempo la certezza dei flussi di finanziamento al fine di consentire ai Fondi un'adeguata progettualità anche di lungo periodo. Ad oggi i Fondi interprofessionali operanti sono 19 e le imprese aderenti 911.286 (XVII Rapporto sulla formazione continua / Annualità 2015/2016 - INAPP).

C'è inoltre la necessità di un'assistenza centralizzata e condivisa a tutti i livelli-Ministero, INPS, ANCI per avere risposte univoche e risorse dedicate per garantire il servizio nel tempo.

Un'altra forte criticità che riscontrano i territori riguarda il raccordo con i Centri per l'Impiego, strutture, come è noto, prima di competenza delle Province e oggi non ancora effettivamente passati alle Regioni.

L'incertezza del contesto istituzionale connesso al riordino delle funzioni in materia di politiche per il lavoro e quindi la prosecuzione di questa fase transitoria in carenza di risorse e personale, pregiudicano di fatto l'efficacia delle funzioni che loro competono (collocamento mirato, L.68, inserimento lavorativo disabili, elenchi di disoccupazione, ecc..).

In tal senso, rischia di venire compromessa proprio l'attuazione della parte più innovativa del SIA, che presuppone la concessione di un beneficio economico finalizzato alla partecipazione ad un progetto di inclusione attiva.

Obiettivo 4 Politiche abitative per la famiglia

Intervenire a livello territoriale, con una programmazione che favorisca l'edilizia pubblica, sociale (housing sociale) e convenzionata, con un'attenzione particolare alle persone ed alle famiglie in condizioni di disagio economico, alle giovani coppie, alle famiglie numerose, a quelle monoparentali e alle famiglie immigrate**.**

Azione 4.1 Agevolazioni ed incentivi

Qui di seguito le seguenti azioni prioritarie:

- Agevolazioni ed incentivi per l'acquisto delle nuove abitazioni:
- Politiche di accesso alla casa con affitti sostenibili (proroga della cedolare secca al 10% per il canale sovvenzionato che scade nel 2017);

- Misure di sostegno per l'accesso alla casa delle giovani coppie: mutui agevolati, prestiti sull'onore per mutui alle giovani coppie, così come specificato nelle l.431/98;
- Incentivi per l'affitto a giovani coppie, alle famiglie numerose, alle monoparentali e alle famiglie immigrate (ripristinare il Fondo Sostegno all'Affitto ed incrementare la dote relativa al Fondo Morosità Incolpevole). Punte di forte emergenza sono infatti rappresentate dagli sfratti, in particolare da quelli per morosità, passati dalle percentuali irrisorie dei primi anni ottanta all'attuale 88,2% delle sentenze emesse;
- Promozione di interventi di sostegno abitativo a favore di coniugi separati o divorziati in condizioni di disagio economico.

Obiettivo 5 Contrasto alla violenza in famiglia

Per prevenire e contrastare ogni forma di violenza domestica, diretta, indiretta e assistita, verso le donne e i minori, è necessario uscire dalla logica che un evento lesivo per la dignità della persona violata possa essere considerato un fatto privato o un problema di ordine pubblico. La violenza, in particolare quella perpetrata tra le mura familiari, è una piaga sociale, spesso silente che si palesa solo a fronte di atti estremi e particolarmente efferati. La normativa in materia ha fatto molteplici progressi, ma deve essere rafforzata e sostenuta da un insieme di azioni concertate e sussidiarie tra loro capaci di prendere in carico le donne che subiscono violenza, in particolare con figli minori, dalla denuncia al reinserimento sociale e lavorativo, strutturando un percorso di continuità e riscatto sociale nelle diverse fasi di recupero e ricostruzione della dignità della persona. Valorizzare il ruolo dei centri antiviolenza e degli altri soggetti delle Reti antiviolenza (Comuni , forze dell'ordine, case rifugio e pronto soccorsi) esistenti, secondo la definizione e i requisiti già previsti a livello europeo, nazionale e regionale, quali nodi imprescindibili delle reti antiviolenza territoriali, nell'ottica di consolidare servizi e interventi che a livello locale garantiscano l'accoglienza qualificata delle donne, sole o con figli. La sostenibilità e l'efficacia degli strumenti disponibili può comunque essere garantita solo mediante un pieno coinvolgimento di tutte le figure professionali deputate alla difesa, alla cura, al sostegno e al recupero delle vittime donne, ma anche delle vittime minorenni, spesso offese due volte dalla violenza familiare. Contestualmente è auspicabile anche il recupero degli uomini autori di violenza, attraverso la rete dei centri per il recupero dei maltrattanti.

Azione 5.1 Valorizzazione e sostegno dei Centri antiviolenza e degli altri soggetti delle reti antiviolenza

Occorre valorizzare il ruolo e la mission dei Centri antiviolenza e degli altri soggetti delle reti antiviolenza, anche attraverso l'incremento dei posti disponibili per le donne vittime di violenza ed i loro figli. I Centri Antiviolenza, in particolare, oltre ad offrire prestazioni in ambito sociale, psicologico, legale, sono da intendersi come spazi deputati all'ascolto e all'accoglienza, in grado di offrire la possibilità di rileggere vissuti ed esperienze traumatiche, in un'ottica di destrutturazione di stereotipi e credenze culturali ingabbianti. Partire da questo, significa offrire uno sguardo "diverso" alle donne vittime di violenza e al fenomeno, uno sguardo da estendersi necessariamente, e in modo irrinunciabile alle operatrici e agli operatori di tutti i livelli coinvolti nella prevenzione e nel contrasto di un fenomeno che si ha urgenza e dovere di arrestare.

Occorre inoltre sostenere il sistema dei servizi sociali e sanitari alla attivazione di risposte efficaci in occasione di situazioni particolarmente gravi e complesse quali quelle inerenti i matrimoni forzati, le pratiche di mutilazioni genitali femminili o la violenza domestica, perfezionando l'integrazione dell'intervento dei centri antiviolenza con quello dei servizi pubblici, in particolare, trattandosi di reati, delle Forze di polizia e della Magistratura.

In tal senso occorre intensificare i progetti di assistenza psicologica, legale e materiale per le vittime in difficoltà, con un focus particolare per le donne migranti, richiedenti asilo e protezione.

Azione 5.2 Azioni di informazione e sensibilizzazione

Strutturare azioni informative finalizzate a prevenire e riconoscere il fenomeno contribuendo all'acquisizione della consapevolezza delle vittime e rafforzando la cultura del rispetto uomo-donna;

Potenziare i punti di ascolto e di informazione in particolare presso i Consultori, le Aziende sanitarie e i Comuni, garantendo il pieno rispetto dei principi enunciati dalla convenzione di Istanbul.

Sostenere campagne di sensibilizzazione nazionali e locali a contrasto della violenza maschile sulle donne rivolte a tutta la popolazione e in particolare agli uomini.

Azione 5.3 Attività di controllo

Al fine di rendere i servizi più efficaci ed efficienti diventa prioritario:

- Intensificare e sostenere con adeguati controlli le attività dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio.

Azione 5.4 Prevenzione nelle scuole ed in ambito universitario

Costruire percorsi di rispetto uomo-donna a partire dalle scuole, tenendo conto, non appena saranno editate dal Ministero dell'Istruzione, anche delle "Linee guida per l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e tutte le forme di discriminazione", come previsto dall'art. 1, comma 16, della Legge n. 107/2015 sulla "buona scuola" anche attraverso:

- lo sviluppo di una didattica che contenga gli argomenti della discriminazione e della violenza di genere;
- l'adozione di libri di testo che non veicolino pregiudizi di genere nel linguaggio e nei contenuti;
- l'aggiornamento e la formazione professionale del corpo docente sugli stereotipi legati alla costruzione sociale del genere e la violenza maschile sulle donne

Inserire nei curricula universitari a indirizzo sociale, medico, legale, storico e politico, moduli per lo studio delle norme relative ai diritti umani e la trattazione delle tematiche della discriminazione e della violenza basata sul genere.

Azione 5.6 Promozione di Protocolli di intesa

Implementare protocolli specifici presso i Pronto Soccorsi, per favorire una sinergica ed efficace collaborazione "di rete" fra Presidi Sanitari, Autorità Giudiziarie, Forze di polizia e Servizi Sociali, privato sociale, proprio nel momento della rilevazione diagnostica dell'evento traumatico, nelle more dell'emanazione del Decreto attuativo contenente le linee guida per rendere operativo il "Percorso di tutela delle vittime di violenza", istituito nelle aziende sanitarie e ospedaliere dall'art. 1, comma 790, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2016), quale "*percorso di protezione con la finalità di tutelare le persone vulnerabili vittime della altrui violenza, con particolare riferimento alle vittime di violenza sessuale, maltrattamenti o atti persecutori (stalking)";*

Azione 5.7 Formazione e aggiornamento operatori

Intensificare i percorsi di formazione e di aggiornamento delle figure professionali che operano nel settore, al fine di garantire il riconoscimento delle diverse dimensioni della violenza subita dalle donne a livello relazionale, fisico, psicologico, sociale, culturale o economico e la loro riconducibilità alle diseguaglianze di genere;

Azione 5.8 Violenza dei minori

Attuare concretamente, anche con fondi dedicati, quanto previsto dal IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva in materia di maltrattamento e violenza in danno dei minori;

3. Risorse per le famiglie

Nel nostro Paese le risorse a disposizione delle politiche sociali sono rese disponibili secondo differenti livelli di governo (centrale, regionale e territoriale) e se da una parte la programmazione comunitaria 2014/2020 può offrire adeguati spazi di intervento, dall'altro le risorse destinate al Fondo Nazionale per le politiche sociali, ammontando a 311 milioni di euro nel 2016, risultano essere in forte contrazione rispetto ai primi anni di finanziamento del Fondo medesimo (nel 2004 lo stanziamento è stato pari ad euro 1.884.346.940).

Già la legge quadro 328/2000 delinea un sistema misto in cui gli Enti locali, le Regioni e lo Stato concorrono al finanziamento delle politiche. In particolare viene previsto (comma 4, art. 4) che le spese dei Comuni e delle Regioni siano coperte mediante i finanziamenti provenienti dal Fondo nazionale per le

politiche sociali e attraverso gli stanziamenti autonomi a carico dei rispettivi bilanci. Il Fondo, istituito nel 1997, attraverso la riunificazione delle fonti di finanziamento previste dalle differenti leggi di settore, con la legge 328/2000 assume una particolare importanza, divenendo lo strumento mediante il quale lo Stato concorre al finanziamento dei servizi sociali.

È da evidenziare che l'obiettivo del superamento della debolezza strutturale del comparto sociale, auspicato in seguito alla riforma del Welfare disegnata dalla legge 328/2000, non è stato raggiunto anche a causa dei tagli progressivi e continui sia del FNPS che delle risorse destinate ai Comuni e alle Regioni.

Il quadro che emerge dal Rapporto ISTAT del 2016 evidenzia come la spesa sociale in Italia per la funzione di assistenza sia cresciuta di circa il 20 per cento tra il 2013 e il 2014 e di circa il 9 per cento tra il 2014 e il 2015 per effetto del finanziamento del 'bonus da 80 euro' che ha comportato una spesa aggiuntiva di 5.800 milioni di euro nel 2014 e di 9.225 milioni di euro nel 2015. Considerando invece le prestazioni per finalità assistenziale in servizi, tra il 2010 e il 2015 si è invece registrato un decremento della spesa del 12 per cento.

Nel 2013 le risorse destinate dai Comuni alle politiche di welfare si sono ridotte del quattro per cento rispetto al 2010, e ammontano a 6,8 miliardi di euro. Dal 2011 al 2013 il decremento è di uno-due punti percentuali ogni anno. Così come già detto, i trasferimenti verso i Comuni volti a finanziare la spesa sociale hanno subito riduzioni a partire dal 2009, principalmente per l'effetto combinato della riduzione delle risorse finanziarie destinate alle iniziative locali in campo sociale (e soprattutto al Fondo nazionale per le politiche sociali) e dei trasferimenti erariali ai Comuni e, infine, dei vincoli determinati nel Patto di stabilità interno. Ovviamente le riduzioni e i vincoli hanno limitato la capacità dei Comuni di mantenere e di attivare misure aggiuntive in campo sociale.

Questi dati certamente inducono ad approfondite riflessioni sul tipo di scelte che devono caratterizzare le policy in materia sociale.

Sullo sfondo è rimasta la previsione della L. 328/2000 di avviare la definizione dei LIVEAS, mediante i quali finalizzare i finanziamenti ad interventi organici rispondenti ad una reale programmazione sui territori regionali.

L'esigenza della definizione dei LIVEAS è stata peraltro riconosciuta dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 recante: "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario". Il decreto ha infatti previsto, all'articolo 13, che vengano determinati i livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Il decreto di assegnazione e riparto del FNPS 2016 ha previsto che le Regioni programmino le risorse loro destinate, sia pure nel rispetto dei modelli organizzativi regionali e di confronto con le Autonomie locali, secondo i macro-livelli e obiettivi di servizio per aree di utenza determinate dallo stesso decreto. Del resto, la scelta di fare una programmazione sociale per macro-livello e obiettivi di servizio era stata già assunta da diverse Regioni con l'obiettivo di razionalizzare e concentrare le risorse su servizi e prestazioni omogenee e diffuse sull'intero territorio regionale.

Se da un alto, quindi, vi è il tentativo di provare a definire una priorità negli interventi del comparto sociale, disegnando un livello di governance che, pur prevedendo l'integrazione delle risorse rivenienti da diverse fonti di finanziamento, vede nelle Regioni gli interlocutori privilegiati per la definizione di una programmazione organica e integrata, dall'altro si continua a scegliere di finanziare direttamente a livello nazionale interventi specifici di carattere monetario (bonus bebè, bonus da 80 euro, fondo di sostegno alla natalità, premio alla nascita, voucher per servizi di baby sitting, bonus asilo nido su richiesta, social card, bonus mamme domani, SIA) oppure di promuovere altri interventi di carattere sociale, con fondi dedicati (es. per le politiche della famiglia, per l'infanzia e per l'adolescenza, per le pari opportunità, per le politiche giovanili), sganciate sostanzialmente dalle modalità di utilizzo e di gestione del FNPS.

Nella direzione di provare ad invertire la rotta, le Regioni hanno più volte sottolineato, nelle sedi istituzionali di confronto, sia la necessità di risorse adeguate – con la certezza almeno triennale del FNPS in modo da poter fare adeguata programmazione – sia l'urgenza di far confluire nel FNPS stanziamenti diversi e frammentati senza alcun collegamento con lo stesso Fondo, per dare una risposta più organica e strutturata, andando anche nella direzione di un'unicità dell''interlocuzione, considerato il ruolo attribuito costituzionalmente alle Regioni in materia di programmazione sociale.

Il decreto di riparto del FNPS 2016 individua 5 macro livelli di servizi/interventi con la relativa definizione di obiettivi di servizio per target utenza:

1. i servizi per l'accesso e la presa in carico da parte della rete assistenziale;
2. i servizi e misure per favorire la permanenza a domicilio;
3. i servizi per la prima infanzia e servizi territoriali comunitari;
4. i servizi territoriali a carattere residenziale per le fragilità;
5. le misure di inclusione sociale –sostegno al reddito.

La programmazione riferita ai macro-livelli 1 e 5 tiene conto dell'avvio del SIA su tutto il territorio nazionale nonché delle "Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del SIA". Il decreto stabilisce che a questi interventi venga assicurata la priorità di utilizzo delle risorse dello stesso Fondo in maniera complementare rispetto alle risorse destinate al rafforzamento degli stessi servizi ed interventi a valere sul PON inclusione, per assicurare adeguati servizi di presa in carico, valutazione del bisogno e accompagnamento ai beneficiari del SIA.

Un riferimento specifico nel decreto viene rivolto al Fondo per la non autosufficienza che deve integrare la programmazione finanziaria e alle risorse del Piano Azione Coesione (per le Regioni coinvolte) che dovrebbe integrare il finanziamento dei servizi di cura dell'infanzia e degli anziani non autosufficienti (la riprogrammazione dei fondi PAC per il terzo riparto non è stata ancora prevista).

Pertanto, se da un lato sembra essere stata intrapresa la strada dell'individuazione, sia pure nei limiti delle disponibilità finanziarie dei diversi enti ai vari livelli, delle priorità di intervento (contrasto povertà e servizi di cura non autosufficienza), sulle quali concentrare le diverse fonti di finanziamento (comunitarie, statali, regionali, comunali), dall'altro il rischio concreto è quello della "scopertura finanziaria" di altri servizi ed interventi prioritari riferiti all'area del sostegno alle famiglie.

Infatti, particolare attenzione bisognerà porre agli interventi e ai servizi di prevenzione e di sostegno alle responsabilità educative delle famiglie, soprattutto delle famiglie connotate da fragilità di carattere relazionale, perché trattasi di interventi "scoperti" dal punto di vista delle risorse "finalizzate" derivanti da altre fonti di finanziamento che possano integrare le risorse del FNPS.

Pertanto andrebbero promossi e incentivati, anche attraverso l'integrazione dello stesso FNPS (solo a titolo esemplificativo):

- l'implementazione dei Centri per le Famiglie e/o i servizi di sostegno alla genitorialità in ogni Ambito territoriale con prestazioni qualificate, e in stretta connessione con gli altri servizi territoriali, in particolare con quelli specifici offerti dalla rete consultoriale, valutando se le misure poste in essere sono in grado di sostenere effettivamente le famiglie e la genitorialità;
- il sostegno e la qualificazione dei percorsi di affido familiare e di adozione nazionale e internazionale;
- la qualificazione della presa in carico integrata e multi professionale dei minori e dei nuclei familiari per il superamento delle situazioni di disagio, di conflittualità, di maltrattamento.

Una proposta potrebbe essere quella di finalizzare ovvero dedicare quota parte delle risorse stanziate a valere sul FNPS sui servizi di sostegno alla genitorialità, posto che è acclarato che tale sostegno è la prima leva di prevenzione del disagio minorile.

Sul versante dei servizi per la prima infanzia e dei servizi territoriali comunitari, che potrebbero avere un ruolo fondamentale, anche nell'ottica della conciliazione vita-lavoro, un contributo importante potrebbe arrivare dall'attuazione del decreto legislativo della legge Buona Scuola "Sistema integrato di educazione e di istruzione 0-6 anni" che intende progressivamente ampliare e qualificare i servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia su tutto il territorio nazionale, superando la logica dei servizi a domanda individuale. In fase attuativa, l'assenza della adeguata copertura finanziare, rischia di vanificare il nuovo approccio.

Il Piano di azione nazionale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione di cui all'art 8 del decreto, oltre a prevedere l'adeguato cofinanziamento da parte dei soggetti istituzionali coinvolti (Governo, Regioni, Comuni), dovrebbe poggiare, per la sua attuazione, su un modello di

governance definito con chiarezza rispetto al soggetto cui fa capo la competenza in materia di programmazione e al soggetto cui compete la gestione dei servizi.

Bisognerebbe infatti prevenire le criticità che possono scaturire dalla confusione e/o sovrapposizione di competenze e attribuzioni di funzioni. Sia lo Stato che le Regioni programmano in base al P.A.N.P. (Piano di Azione Nazionale art. 8), che è predisposto dal Governo (art.8 c1). Il rischio di conflitti di competenze e ingerenze risulta evidente nel seguire una programmazione decisa dal Governo considerato che anche le Regioni devono poi "programmare e sviluppare".

Per quanto riguarda la gestione, il decreto prevede all'art 2 che "I servizi educativi per l'infanzia sono gestiti dagli Enti locali in forma diretta o indiretta da altri enti pubblici o da soggetti privati; le sezioni primavera possono essere gestite anche dallo Stato".

Questo passaggio farebbe pensare all'obiettivo di scorporare le sezioni primavera dall'ambito del sistema nido, ponendo fine alla decennale sperimentazione finanziata in maniera discontinua e inadeguata sia dallo Stato che dalle Regioni.

Una proposta potrebbe essere allora quella di finanziare direttamente, attraverso il MIUR, le sezioni primavera collegate alla scuola dell'infanzia in modo da tendere progressivamente all'esclusione dello stesso dai servizi a domanda individuale, nell'ottica del diritto allo studio e della continuità educativa, facendo confluire invece nel FNPS la parte di risorse dedicate ai servizi per l'infanzia 3-18 mesi, nidi e servizi integrativi compresi, in modo che Regioni e Comuni possano programmare sulla base delle reali necessità, integrando con risorse dai propri bilanci o da fondi comunitari. Questo eviterebbe non solo la confusione dei ruoli a livello di programmazione ma consentirebbe ai Comuni una interlocuzione unica rispetto alle progettazioni da candidare a finanziamento.

Tra le fragilità e le problematiche gravi all'interno delle famiglie, che spesso si trasformano in situazioni drammatiche, trappole pericolose per chi le vive, in modo particolare per donne e minori, è da inquadrare il tema della violenza domestica.

È auspicabile pertanto che siano certe le risorse stanziate in attuazione di quanto previsto dalla legge 119/2013 e che possano avere un respiro almeno triennale per poter programmare in maniera più strutturata le attività dei servizi di prevenzione e contrasto della violenza in sede locale. Un'attenzione particolare sarà da rivolgere al tema della protezione di donne e minori che rischiano l'incolumità psico-fisica. L'inserimento in strutture protette nei casi di alta valutazione del rischio spesso richiede da parte dei Comuni l'allocazione di risorse finanziarie non adeguatamente preventivate o non disponibili nei bilanci comunali.

Ulteriori riflessioni e proposte emerse sono:

- La necessità di un disegno generale che riorganizzi i sistemi di finanziamento che hanno ricaduta sulle diverse tipologie di famiglie e sulle persone: famiglie con anziani, monogenitoriali, famiglie numerose ecc. in una logica evolutiva e di sistematizzazione delle politiche, in particolare armonizzando per quando attiene i processi di inclusione sociale, il nuovo sistema dei bisogni con la programmazione e l'organizzazione di risposte appropriate, anche sotto il profilo del riorientamento e dell'integrazione delle risorse.
- La logica degli interventi e dei finanziamenti proposti, affinché ci siano risultati duraturi, non possono essere più ti tipo assistenziale e di mere elargizioni monetarie, bensi devono basarsi sull'attivazione, in una ottica di responsabilità e fiducia, delle risorse personali e comunitarie per un percorso di uscita dalla condizione di bisogno delle famiglie. A tal fine è fondamentale l'utilizzo di un Patto di corresponsabilità nel quale il fruitore si impegna a rispettare alcuni criteri essenziali, rendendo dichiarazioni veritiere e verificabili sulla propria situazione.
- Vanno investite risorse "ad hoc", anche in forma premiale (ad esempio quelle dei fondi strutturali) per rafforzare nelle Amministrazioni la capacità a livello programmatorio, operativo e professionale di agire in maniera integrata a favore delle famiglie.
- In questa prospettiva assume un ruolo determinante la costruzione di un sistema informativo integrato che, grazie alla condivisione delle banche dati esistenti, metta in rete tutte le informazioni sui beneficiari, consentendo la verifica delle condizioni economiche di chi richiede le prestazioni. Ciò

consentirà di monitorare e valutare interventi svolti in base ad appositi indicatori per verificarne i risultati e trarne suggerimenti in prospettiva.

- Per sostenere e garantire gli interventi nel tempo è fondamentale sviluppare il concetto di sussidiarietà circolare e creare dei paternariati pubblico/privati .
- La realizzazione di politiche per e con le famiglie si può avvalere della partecipazione attiva di tutti i soggetti della rappresentanza istituzionale e sociale, al fine di agevolare lo sviluppo di un welfare pro family. La normativa attuale, sostenuta anche da quella europea, ha visto una ricchezza di esperienze che hanno individuato nella programmazione partecipata (es. Piani di zona, distretti famiglia, reti di conciliazione, reti di prevenzione e contrasto alla violenza) uno snodo essenziale - da valorizzare - per realizzare una strategia condivisa che permetta di affrontare la complessità delle questioni contando sul valore aggiunto di pratiche, saperi e risorse dei territori.

In tal senso si individuano le seguenti azioni:

- va favorita la partecipazione delle parti sociali nella programmazione 2014-2020 secondo quanto definito anche dalla Commissione europea con il codice di condotta sul partenariato dei fondi strutturali e investimenti europei;
- va valorizzato e sostenuta dalle Istituzioni la consultazione delle singole esperienze sociali di autorganizzazione/servizi delle famiglie utili a ricostruire il quadro della complessità dei bisogni espressi dal territorio;
- va avviata una ricerca sulle esperienze di sussidiarietà circolare, che tenendo conto delle specificità dei contesti territoriali, ne evidenzi gli elementi di innovazione rispetto a politiche familiari partecipate.

Ad oggi manca ancora una riorganizzazione complessiva e organica delle funzioni fondamentali, ma soprattutto manca completamente la definizione di un rapporto esplicito, stabile e sostenibile tra il gettito effettivo dei tributi locali e le singole funzioni fondamentali. Per budget territoriale deve poter intendersi la ricomposizione in un unico quadro complessivo delle risorse che sono a disposizione nei settori interessati.

Occorre ridisegnare i finanziamenti per le famiglie e contemporaneamente operare una riconversione della spesa e garantire equità e interventi appropriati ai bisogni sociali da affrontare. Per questo se, finalmente, il governo attuerà una seria spending review, i risparmi dovranno essere destinati nel sistema di welfare per dare migliori e nuove risposte ai bisogni sanitari, sociosanitari e sociali ai cittadini.È evidente che serve ricercare fonti di finanziamento e risorse anche al di fuori degli ambiti tradizionali. È un percorso che sappiamo essere arduo, anche per la frammentazione degli interventi e delle responsabilità tra diversi soggetti (Stato, Regioni, Comuni), eppure bisogna affrontarlo.Per quanto riguarda i LEP, andrebbero censiti i “bisogni”, individuato il livello di governo chiamato a rispondere a tali “bisogni” e individuate le risorse in grado di farvi fronte.

Conclusioni

Il Documento ha cercato di mettere in luce le caratteristiche e le problematiche delle famiglie di oggi, proponendo e suggerendo azioni da mettere in campo per superare le criticità e fare in modo che un famiglia vulnerabile non cada in una situazione di povertà.

Tra tutte le azioni elencate, il gruppo ne ha individuato quattro di carattere prioritario su cui intervenire tempestivamente:

- Necessità di un sistema informativo unitario e integrato sulle prestazioni alle famiglie. A questo riguardo è stato fatto riferimento alle potenzialità del Casellario dell’assistenza come luogo dove ricomporre i dati sulle famiglie, in fase di sviluppo e alla Cartella sociale, nel rispetto della normativa sulla privacy;
- Spostamento delle risorse che nel corso degli ultimi anni sono state utilizzate per l’erogazione di bonus una tantum (bonus bebè, mamma domani, bonus nidi..) verso la copertura di azioni e servizi strutturali e stabili a supporto delle famiglie;
- Necessità di promuovere le famiglie come risorse, assicurando il sostegno specialistico nei momenti di crisi e di fragilità, con riferimento particolare ai servizi di sostegno per le responsabilità genitoriali, e fornendo un accompagnamento adeguato e qualificato alle coppie o ai single che

decidono di intraprendere il percorso dell'adozione o dell'affidamento familiare, nell'ottica di sostenere e tutelare i diritti dei minori;

- Necessità di consolidare, sostenere e qualificare la rete di servizi e strutture per la prevenzione e il contrasto della violenza su donne e minori, favorendo l'emersione ed il monitoraggio del fenomeno in tutte le sue forme e dimensioni, a cominciare dalla violenza intra familiare;

Note aggiuntive CGIL,CISL e UIL all'azione 3.2

In merito ai punti sul sostegno a misure di welfare aziendale inserite nell'azione 3.2 del documento, non essendo stato possibile la ridefinizione dei punti stessi in maniera soddisfacente per tutti i componenti del gruppo, noi proponiamo l'inserimento di questa nota di precisazione e chiarimento.Le richieste di cui ai punti 5/6/7/8 dell'azione 3.2 (promozione dei servizi di conciliazione vita-lavoro) sono già operative secondo quanto previsto dall'art. 1 commi 182-190 della legge 28 dicembre 2015 (legge di stabilità 2016) le cui modalità applicative sono disciplinate dal decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, emanato il 25 marzo 2016 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 112 del 14 maggio 2016, nonché dall'art. 51 del TUIR (Testo Unico delle Imposte sui Redditi) così come modificato dal comma 190 della legge 208 e dalle modifiche apportate con la legge di bilancio n. 232 del 11/12/2016 all'art. 1 commi 160-162-

Note aggiuntive Confindustria all'azione 3.2

Confindustria valuta che l'ordinamento giuridico italiano annoveri già un'ampia gamma di tutele in termini di congedi e di permessi (per la cura della famiglia), tali da permettere una opportuna conciliazione fra i tempi di vita e di lavoro: congedo di maternità e di paternità, congedo parentale fino ai 12 anni (indennizzato fino a 6), permessi e congedo biennale per l'assistenza ai familiari disabili, congedo parentale frazionato, permessi orari, priorità nella trasformazione del rapporto di lavoro da full time in part time se figli minori di anni 13 anni o disabili, trasformazione del rapporto di lavoro da full time in part time - in luogo del congedo parentale - purché con una riduzione dell'orario di lavoro non superiore al 50%. Ritiene che la previsione di nuovi congedi e l'incremento dei relativi trattamenti economici possano comportare, altresì, un accrescimento del costo del lavoro in ragione della possibile elevazione delle aliquote contributive per far fronte ai sopraggiunti oneri di copertura. Richiama l'attenzione sulla necessità che si operi nel rendere più "concilianti" i territori dando, ad esempio, attuazione ai "tempi delle città".

Componenti del gruppo 1 dell' Osservatorio

Rappresentanti di :
Coldiretti, Uil, Confindustria, Cgil, Cisl
Garante Infanzia
Anci
Regione Lombardia
Regione Emilia Romagna
Regione Puglia
Regione Toscana
MIUR
Ministero Salute
Ministero Interno
MPLS
AIGI
Min. Politiche della Famiglia
Forum delle famiglie
Forum del terzo settore
Istituto degli Innocenti

GRUPPO 2

Crisi demografica e rapporto fra il quadro nazionale e tendenze internazionali

Responsabile scientifico: Dott. GIANLUIGI DE PALO
Coordinatrice del gruppo: Avv. FERNANDA BALLARDIN

INDICE

Introduzione: il quadro demografico

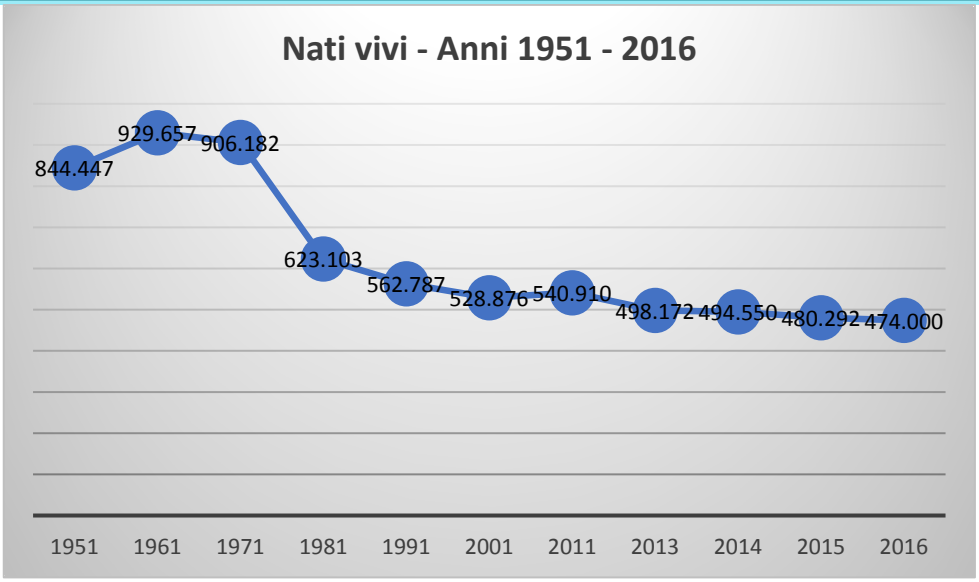
1. Le possibili cause del fenomeno della denatalità in Italia
   1.1. Cause di natura socio-economica. L'incidenza della crisi economica e della pressione fiscale sulle scelte delle famiglie. Il "costo" dei nuovi nati. L'occupazione giovanile e femminile. Tempi di lavoro: la difficile conciliazione vita-lavoro e il problema dei ricongiungimenti familiari. L'insufficienza dei servizi a favore delle famiglie.
   1.2. Cause di natura culturale. L'elevata età delle aspiranti mamme. L'emigrazione dei giovani. La crisi del matrimonio. Le peculiarità del caso italiano.
   1.3. Cause sanitarie. La fertilità della popolazione. I costi sanitari collegati alla gravidanza e al parto. Riflessioni sulle cause dell'elevato numero di interruzioni di gravidanza in Italia per motivi sociali e economici.
2. Le conseguenze della crisi della natalità e del calo demografico.
   2.1 Riflessi sul Pil. Il calo della produzione industriale e dei consumi e la riduzione delle entrate.
   2.2 Il mutamento del rapporto giovani/anziani. L'impatto sulla sanità.
   2.3 Impatto sul sistema di Welfare: pubblica istruzione e sistema pensionistico.
3. Tendenze demografiche internazionali.
4. Possibili percorsi per incentivare l'aumento delle nascite.
   Focus: le adozioni internazionali.

Introduzione: il quadro demografico

La presente Relazione sintetizza, senza pretesa di esaustività, gli argomenti esaminati durante le riunioni del gruppo, nonché il contenuto dei principali documenti esaminati. Nel corso dei vari incontri del sottogruppo, sono state esaminate le cause e le conseguenze del fenomeno della denatalità, partendo dai dati ufficiali pubblicati dall'ISTAT nelle recenti rilevazioni.

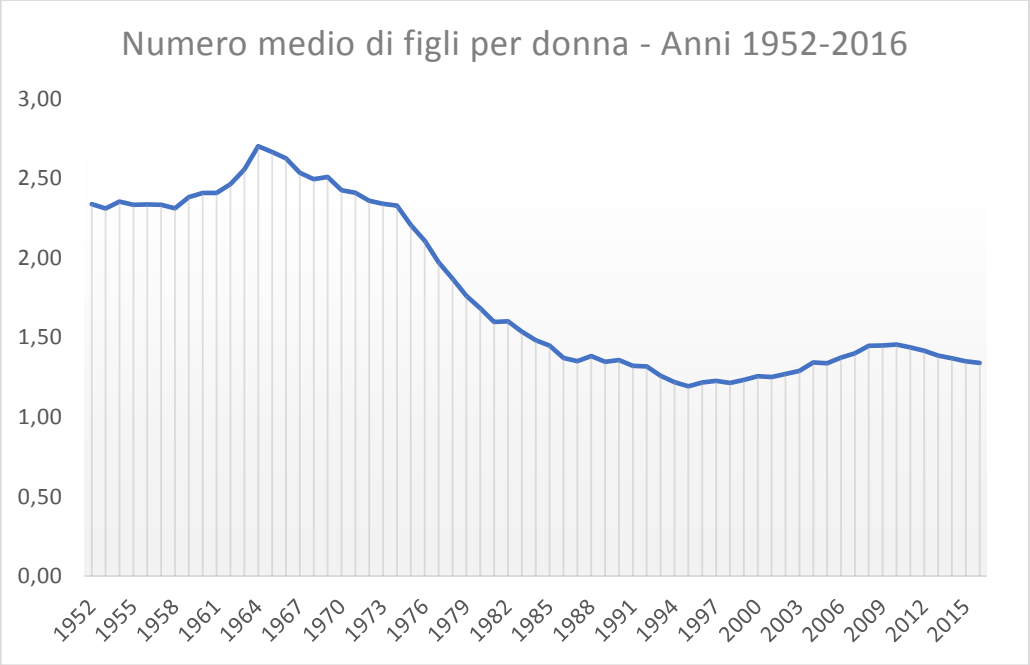
Secondo i dati pubblicati dall'ISTAT, la popolazione residente al 1° gennaio 2017 risulta pari a *60.589.445* unità, circa 76mila unità in meno rispetto all'anno precedente.

La natalità conferma la tendenza alla diminuzione: il livello minimo delle nascite del 2015, pari a 486 mila, è superato da quello del 2016 con 474 mila.



Per quanto riguarda i decessi, dopo il picco del 2015 con 648 mila casi, i decessi sono 608 mila, un livello elevato, in linea con la tendenza all'aumento dovuta all'invecchiamento della popolazione. Il saldo naturale (nascite meno decessi) registra nel 2016 un valore negativo (-134 mila) che rappresenta il secondo maggior calo di sempre, superiore soltanto a quello del 2015 (-162 mila). Il saldo migratorio estero nel 2016 è pari a +135 mila, un livello analogo a quello dell'anno precedente ma, rispetto a quest'ultimo, è determinato da un maggior numero di ingressi (293 mila), e da un nuovo massimo di uscite per l'epoca recente (157 mila).

Inoltre, al 1° gennaio 2017 i residenti hanno un'età media di 44,9 anni, due decimi in più rispetto alla stessa data del 2016. Gli individui di 65 anni e più superano i 13,5 milioni e rappresentano il 22,3% della popolazione totale; quelli di 80 anni e più sono 4,1 milioni, il 6,8% del totale, mentre gli ultranovantenni sono 727 mila, l'1,2% del totale. Gli ultracentenari ammontano a 17 mila. La fecondità totale scende a 1,34 figli per donna (da 1,35 del 2015); la figura che segue descrive in maniera eloquente l'andamento delle fecondità negli ultimi 60 anni; si registra il costante decremento delle nascite a partire dalla metà degli anni '60 fino alla fine degli anni '90, con una lieve tendenza alla ripresa fino al 2010, anno in cui la tendenza si inverte e le nascite tornano a decrescere.

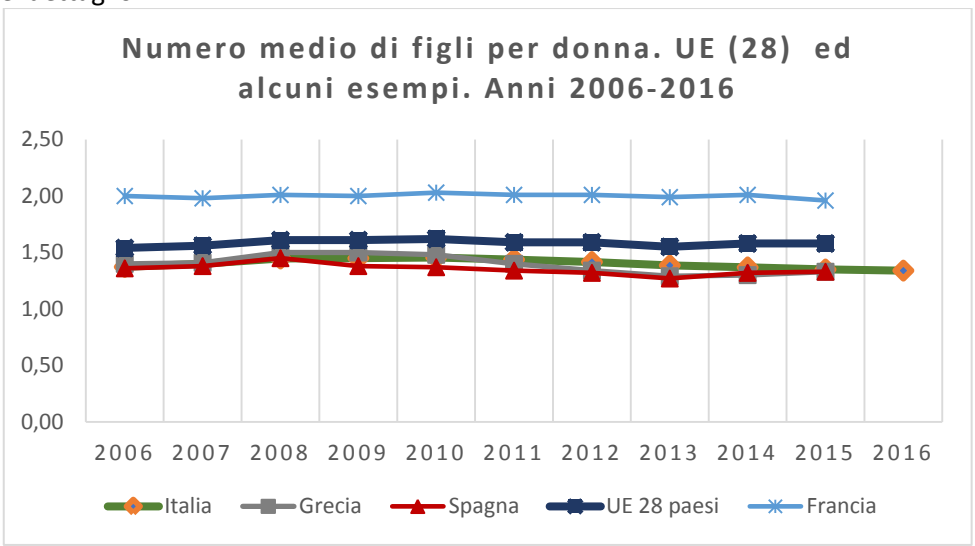


Fonte: Istat-Serie Storiche

L'età media delle donne al parto è di 31,7 anni. La vita media per gli uomini raggiunge 80,6 anni (+0,5 sul 2015, +0,3 sul 2014), per le donne 85,1 anni (+0,5 e +0,1).

Secondo alcuni commentatori[109], questo crollo delle nascite si inserisce in una storia ormai quarantennale di bassa fecondità, dovuta al tipo di rapporti patriarcali fra le generazioni caratteristico dell'Italia, di altri paesi del Sud Europa. I paesi mediterranei per esempio sono accomunati da una bassa fecondità che persiste da almeno un decennio, con valori di fecondità al di sotto del valore medio della Ue a 28 paesi. Fa eccezione la Francia, le cui politiche di sostegno alla natalità l'hanno portata a primeggiare, registrando il più alto valore della fecondità tra i 28 paesi membri.

Nel dettaglio:



Fonte: Eurostat[110]

[109]Cfr. Dalla Zuanna, pubblicato su www.neodemos.it il 17 gennaio 2017.

[110] In Europa nel 2015 sono nati 5,103 milioni di bimbi (40.217 in più rispetto al 2001, pari a +0,8%) da mamme con un'età media di 28,9 anni, con un tasso di fertilità in leggera crescita sull'arco di 15 anni da 1,46 a 1,58 figli a testa. Dopo l'Italia, i Paesi in cui le donne hanno una prima gravidanza più tardiva sono Spagna (30,7 anni), (Lussemburgo e

In tutte queste società i genitori sono praticamente gli unici responsabili della riuscita sociale dei figli, su cui investono moltissimo, sia dal punto di vista economico che valoriale. Paradossalmente, in queste società – a cui se ne vanno rapidamente aggiungendo altre, come l'Iran, la Tailandia, ma anche la Tunisia e gran parte del Brasile – le coppie hanno pochi figli perché vogliono "troppo bene" ai pochi figli (spesso uno) già nati. Tuttavia, questa tendenza di fondo non è sufficiente a spiegare il crollo delle nascite degli ultimi anni, per cui è necessario richiamare altri due fattori. Il numero di donne in età fertile sta rapidamente diminuendo, a mano a mano che i figli del baby boom (nati nel 1955-75) escono dall'età riproduttiva e a causa del rapido attenuarsi del saldo migratorio positivo. Il saldo migratorio annuo con l'estero, sempre superiore a 300 mila persone nel primo decennio del secolo, durante la crisi è rapidamente diminuito, avvicinandosi allo zero nel 2015 e nel 2016. In Italia, le donne in età 29-39 (quelle che mettono al mondo più del 90% del totale dei figli) erano 10,4 milioni all'inizio del 2001, 7,7 milioni nel 2011, solo 6,9 milioni all'inizio del 2016. Se nel prossimo ventennio il saldo migratorio rimarrà vicino allo zero, le giovani donne continueranno a diminuire: saranno 5,9 milioni nel 2026, appena 5,4 milioni nel 2036, e di conseguenza il numero di nascite nel 2026 sarebbe del 15% inferiore rispetto al 2016 (altri 70 mila nati in meno …) anche se il comportamento riproduttivo delle donne restasse uguale a quello di dieci anni prima. Infine, i fattori economici incidono sulla scelta delle famiglie di avere figli o di avere un figlio in più.

1. Le possibili cause del fenomeno della denatalità in Italia

1.1 - Cause di natura socio-economica. L'incidenza della crisi economica e della pressione fiscale sulle scelte delle famiglie. Il "costo" dei nuovi nati. L'occupazione giovanile e femminile. Tempi di lavoro: la difficile conciliazione vita-lavoro e il problema dei ricongiungimenti familiari. L'insufficienza dei servizi a favore delle famiglie.

Gli studi concordano nel suggerire che anche la crisi economica abbia contribuito al calo delle nascite, che ha prodotto effetti anche sulle famiglie con figli.

Secondo il Report pubblicato dall'ISTAT il 13 luglio 2017[111] l'incidenza della povertà assoluta nel 2016 sale al 26,8% dal 18,3% del 2015 tra le famiglie con tre o più figli minori, coinvolgendo nell'ultimo anno 137mila 771 famiglie e 814mila 402 individui e aumenta anche fra i minori, da 10,9% a 12,5% (1 milione e 292mila nel 2016). Si confermano, inoltre, livelli elevati di povertà assoluta per le famiglie con cinque o più componenti (17,2%), soprattutto per le coppie con tre o più figli (14,7%) e per le famiglie di altra tipologia, con membri aggregati (10,9%). L'incidenza sale se in famiglia ci sono tre o più figli minori (26,8%) mentre è più contenuta nelle famiglie di e con anziani (è pari a 3,5% tra le famiglie con almeno due anziani). Infine, nel lungo periodo la crescita della povertà assoluta è più marcata tra le famiglie con 4 componenti (l'incidenza passa da 2,2% del 2005 a 9,1% del 2016) e tra quelle di 5 componenti e oltre (da 6,3% a 17,2%).

Con riferimento al "costo" dei figli, la Federconsumatori ha pubblicato recentemente un interessante studio[112] dal quale è emerso che:

- in media i costi diretti di mantenimento e crescita di un figlio fino a 18 anni comportano tra il 25% e il 35% di spese in più rispetto ad una coppia senza figli e di pari reddito. Se a questi costi

Grecia (30,2 anni), mentre quelli in cui le mamme sono più giovani sono Bulgaria (26 anni), Romania (26,3), Lettonia (26,5) e Polonia (27). I Paesi in cui si fanno meno figli, oltre all'Italia, sono Portogallo (1,31 figli a donna), Cipro e Polonia (1,32), Grecia e Spagna (1,33), mentre quelli in cui se ne fanno di più sono la Francia (quasi 2, record con 1,96), Irlanda (1,92), poi Svezia (,185) e Gran Bretagna (1,8). In termini percentuali, dal 2001 al 2015 i cali maggiori delle nascite si sono registrati in Portogallo (-24,2%), Olanda (-15,8%), Danimarca (-11,1%), Romania (-10,4%), e Grecia (-10,2%), mentre sono arrivati più bebè in Svezia (+25,6%), Repubblica ceca 8+22,1%), Slovenia (+18,1%) e Gran Bretagna (+16,1%).

[111] "La povertà in Italia", 13 luglio 2017.

[112] http://www.federconsumatori.it/news/foto/I%20costi%20per%20crescere%20un%20figlio.pdf.

si sommano anche quelli indiretti ne consegue che per le famiglie gli attuali **oneri economici** si possono definire quantomeno scoraggiante la natalità.

Dal medesimo studio si rileva che:

- dare una stanza al proprio figlio/i resta tutt'ora la spesa di maggiore entità per una famiglia e , come incidenza percentuale sul totale delle spese, negli ultimi anni è in continua crescita.
- le spese per trasporti & comunicazioni sono in crescita, seppur più contenuta, mentre sono in calo percentuale le spese per alimentazione e restano più o meno costanti quelle per abbigliamento.
- Se restano basse in Italia le spese per la salute da 0 a 18, crescono invece con velocità da 2 a 4 volte quella dell'inflazione, le spese per cura ed educazione dei figli (in Italia come in tutti i paesi sviluppati). Una situazione che se dovesse perdurare nel tempo accrescerebbe il rischio di far perdere alla scuola pubblica la sua funzione di emancipazione sociale per i ceti più poveri.

Un altro fattore che sicuramente incide sul calo delle nascite è l'aumento della disoccupazione giovanile. Secondo l'ISTAT, l'attuale tasso di disoccupazione dei giovani tra i 15 e i 24 anni supera la quota del 40%. In effetti, la quota di disoccupati sul totale degli attivi in tale fascia di età (occupati e disoccupati) a dicembre 2016 risulta essere pari al 40,1%, in aumento di 0,2 punti percentuali sul mese precedente, al livello più alto da giugno 2015.

Nel medesimo periodo, il tasso totale di disoccupazione della popolazione è al 12%, stabile su novembre - dato rivisto al rialzo da 11,9% a 12% - e in su di 0,4 punti su dicembre 2015. Per l'Istat è il livello più alto da giugno 2015 (12,2%).

Il tasso di occupazione femminile in Italia è pari al 48,1% nel 2016 e al 49,1% nel secondo trimestre del 2017 (+0,6 punti in un anno), in crescita per il quarto trimestre consecutivo (secondo l'ISTAT). Pertanto, valorizzare chi diventa madre e favorirne il reinserimento lavorativo rappresenta un elemento chiave per la produttività delle aziende stesse.

In un recente rapporto, pubblicato dall'associazione "Save the Children"[113] è stata esaminata la condizione lavorativa delle donne in Italia e in Europa. In particolare, dallo studio è emerso che *"(…) l'Europa sta vivendo una situazione particolarmente delicata dal punto di vista demografico: mentre l'aspettativa di vita aumenta, i tassi di fecondità diminuiscono, rendendo particolarmente pressante il problema della sostenibilità dei sistemi pensionistici e della diminuzione della forza lavoro, fattori che a loro volta hanno un impatto negativo sull'economia. Parallelamente, i giovani e le giovani europee rimandano la decisione di sposarsi e di avere figli ad un'età più matura rispetto al passato, ed hanno quindi meno figli, non solo per una preferenza verso famiglie più piccole, ma anche per ragioni legate alla crisi economica e al clima di incertezza in cui versa parte del vecchio continente. Non solo, in Europa, così come nel nostro Paese, "la partecipazione femminile al mercato del lavoro è aumentata e la divisione di genere del lavoro domestico e di cura è diventata meno disuguale. Questa trasformazione dei ruoli ha portato a nuove idee riguardo alla genitorialità, con un numero crescente di uomini che vogliono essere più coinvolti nella cura dei bambini o di persone anziane". In questo contesto diventano quindi centrali le politiche sociali e di welfare rivolte alle famiglie e alle mamme che mirano a promuovere una migliore conciliazione tra vita e lavoro. A questo proposito il National Work- Life Balance Index (Indice nazionale equilibrio vitalavoro), che include 5 dimensioni (tempo/orario, lavoro, famiglia, salute e politiche), consente di evidenziare la varietà di politiche attuate e dunque i differenti risultati raggiunti nei diversi Stati europei per quanto riguarda la possibilità di conciliare vita lavorativa e professionale. Secondo l'indice, gli Stati europei più virtuosi per quanto riguarda la conciliazione sono la Danimarca, la Svezia e i Paesi Bassi, mentre agli ultimi posti ci sono la Lettonia, la Slovacchia e la Grecia (l'Italia si posiziona al diciassettesimo posto su ventisei Paesi considerati). Un aspetto importante da evidenziare è che anche per gli Stati più virtuosi ci sono differenze notevoli relative alle cinque dimensioni dell'indice: per esempio i Paesi Bassi, pur avendo un valore assoluto dell'indice molto alto, considerando esclusivamente la dimensione "politiche" si troverebbero al ventunesimo posto della classifica invece che al terzo. Di conseguenza, qualunque intervento di promozione della fecondità e della natalità, sia in termini di servizi di welfare che di strumenti di conciliazione, deve*

[113] Cfr. "Le equilibriste, la maternità tra ostacoli e visione del futuro" - 11 maggio 2017.

prendere in considerazione il fatto che le decisioni relative alla fecondità sono influenzate da un complesso mix di fattori, che riguardano anche il contesto culturale, sociale ed economico. Se è vero che nel corso del tempo le preferenze delle famiglie si sono orientate verso nuclei familiari più piccoli, la preferenza a livello UE - anche in Paesi con un basso tasso di fecondità, come l'Italia - rimane per una famiglia di due figli. Si tratta di un desiderio che per tanti non può essere realizzato, a causa di barriere che non favoriscono la fecondità. Una di queste è sicuramente la mancanza di "coerenza" tra un accesso quasi paritario a istruzione e occupazione da parte delle donne ed il fatto che queste continuino ad essere maggiormente responsabili del lavoro domestico e di cura. Inoltre, è importante sottolineare che tassi di fecondità al di sopra del livello di sostituzione si riscontrano soprattutto in Paesi con un adeguato sviluppo economico ed in cui le donne hanno alti tassi di occupazione, sottolineando così "l'importanza di [adottare] miglioramenti strutturali che permettono a sempre più genitori, in particolare madri, di combinare vita lavorativa e familiare".

Pertanto, la difficile conciliazione dei tempi di vita e lavoro potrebbe rappresentare un ostacolo alla maternità, ragion per cui sarebbe opportuno valutare interventi diretti a consentire un utilizzo più flessibile delle vigenti forme di permessi retribuiti per lo svolgimento delle esigenze familiari.

Secondo il Report dell'ISTAT[114]:

- il 67,1% lamenta difficoltà di conciliazione degli impegni lavorativi con quelli famigliari (78,4% nel 2005);
- il 13,5%) lamenta insoddisfazione per il tipo di lavoro svolto sia in termini di mansioni che di retribuzione (6,9% nel 2005).

Nel conciliare i ruoli, le madri occupate (52,8% del totale delle madri intervistate) si trovano in difficoltà nel 42,7% dei casi. La percentuale sale al:

- 46,8% per le madri italiane in coppia con italiani residenti al Centro;
- 47,1% per le madri straniere in coppia con italiani;
- 49% per le madri in coppia con stranieri.

Quando lavorano, le madri che hanno avuto un figlio nel 2009/2010 :

- nel 92,8% dei casi affidano il figlio a servizi o persone che se ne occupino;
- nel 51,4% dei casi si rivolgono ai nonni;
- nel 37,8% lo affidano ad un asilo nido;
- nel 4,2% si rivolgono alle baby sitter.

Tra le madri che non hanno mandato i figli all'asilo nido, la metà (50,2%) adduce come motivazione la retta troppo cara, mentre l'11,8% la mancanza di posti.

La correlazione positiva tra tassi di occupazione femminile e natalità è una evidenza ormai in letteratura, che porta a sfatare il luogo comune secondo il quale le donne – e di conseguenza le famiglie - sarebbero chiamate a scegliere tra il mettere al mondo un figlio e il lavorare.

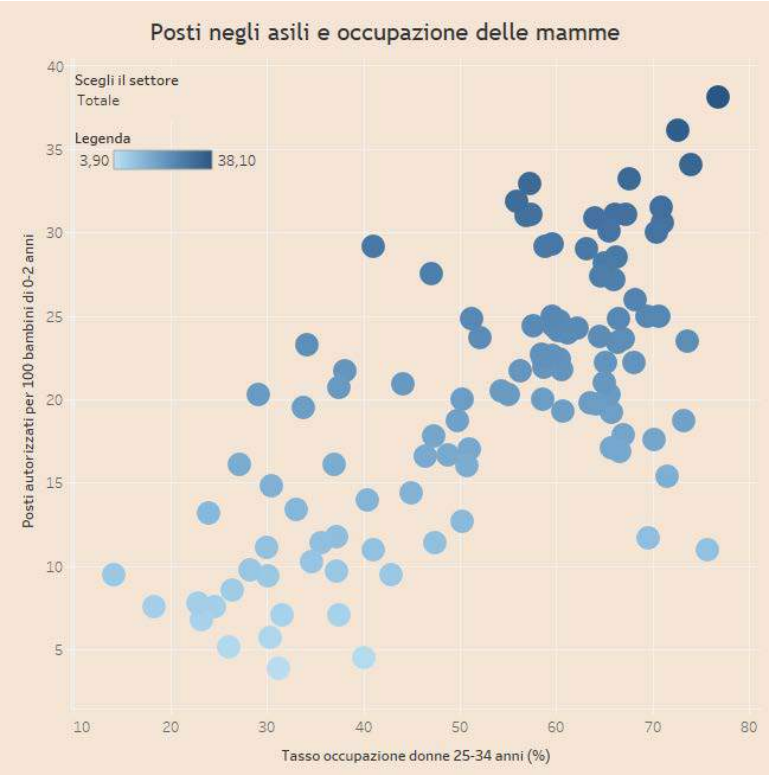
Presenza diffusa e di qualità di servizi alla prima infanzia e alla non autosufficienza, possibilità di accedere a congedi e permessi a motivo della responsabilità genitoriale e di cura, un mercato del lavoro accogliente verso le esigenze di conciliazione vita-lavoro-cura attraverso flessibilità orarie ed organizzative, pratiche manageriali volte all'inclusione delle diversità sono elementi che, in maniera complementare e sinergica, favoriscono la crescita contemporanea sia dei tassi di occupazione femminile che di natalità. Con importanti riflessi anche sulla diffusione della povertà minorile.

In effetti, compiendo una lettura combinata dei dati relativi alla diffusione dei servizi di cura, al tasso di occupazione femminile e al tasso di natalità nel nostro Paese, si può affermare che un'alta partecipazione delle donne alla vita economica e sociale non determina ricadute negative sul tasso di natalità. Anzi, pare possibile sostenere che – in Italia come in altri Paesi UE – la presenza di adeguati servizi di cura e custodia per bambini e non autosufficienti, rappresenti una condizione di vantaggio per la partecipazione delle donne al lavoro senza alcuna compromissione per la famiglia.

[114] L'indagine ISTAT pubblicata nel 2015 intitolata "*Avere figli in Italia negli anni 2000*" si basa su tre edizioni dell'indagine campionaria sulle nascite e le madri, durante le quali sono state intervistate le donne che hanno avuto un figlio nel 2000/2001, nel 2003 e nel 2009/2010.

Si può osservare, infatti, che nelle regioni italiane con un alto indice di diffusione dei servizi di cura, il tasso di occupazione femminile è particolarmente elevato e il tasso di natalità è superiore alla media nazionale *(ad esempio nel 2012 in Emilia Romagna: tasso di occupazione femminile pari al 61,4%, tasso di natalità pari all'1.47%, percentuale di bambini tra 0 e 3 anni che hanno usufruito dei servizi socio-educativi per la prima infanzia pari al 27,3. Nel 2016 il tasso di occupazione femminile è giunto al 62,2%, nel 2015 il tasso di natalità è stato pari all'1,42%*)[115].

Al contrario, nelle regioni italiane con un indice di diffusione dei servizi non soddisfacente, il tasso di occupazione femminile risulta particolarmente basso e quello di natalità inferiore alla media nazionale. A questo proposito, come si può vedere dalla disposizione dei punti sul grafico, più numerosi sono i posti disponibili negli asili nido, più è alta l'occupazione femminile tra i 25 ed i 34 anni.



(Fonte Infodata - Il sole 24 ore, su dati Istat anno 2013)

La presenza di servizi risulta fondamentale anche per permanere nel mondo del lavoro.

Infatti, alla luce dati relativi alle dimissioni e alle risoluzioni consensuali convalidate *(Rapporto annuale sulle convalide delle dimissioni delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri - 2015),* per il 31% esse sono dovute all'impossibilità di "affidare" la prole (assenza di parenti di supporto, mancato accoglimento al nido, elevata incidenza dei costi di assistenza del neonato) e solo per il 4% alla mancata concessione del part-time/orario flessibile/modifica turni di lavoro.

Si evidenzia, infine, che un altro ostacolo all'aumento della natalità si ravvisa nella difficoltà delle famiglie di ricongiungersi. In effetti, soprattutto nel pubblico impego in generale e, in particolare, nel settore della scuola, le assegnazioni dei dipendenti alle sedi lavorative prescindono del tutto dalla residenza della famiglia. Si moltiplica, di conseguenza, il fenomeno delle famiglie divise sul territorio, che scoraggia la natalità.

1.2 - Cause di natura culturale. L'elevata età delle aspiranti mamme. L'emigrazione dei giovani. La crisi del matrimonio. Le peculiarità del caso italiano.

Negli ultimi anni, il fenomeno della emigrazione dei giovani italiani ha assunto particolare rilevanza in relazione alla popolazione residente in età fertile. In effetti, molti giovani si trasferiscono all'estero ogni anno per cercare lavoro e migliori condizioni di vita. Nell'ultimo decennio, l'emigrazione

[115] A cura della dott.ssa Lucia Scorza, membro dell'Assemblea dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia.

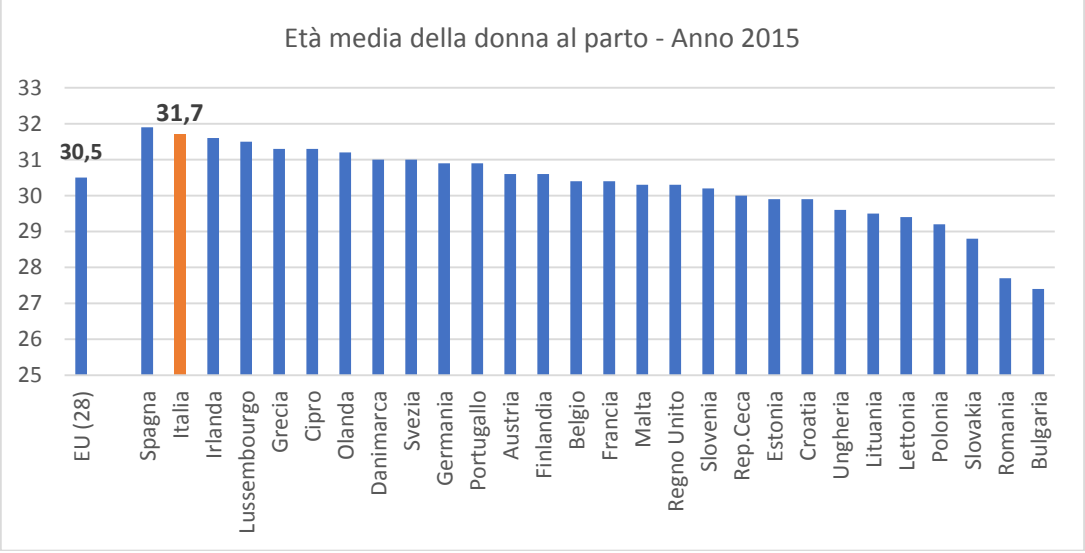
italiana è cresciuta notevolmente, passando dai 3.106.251 iscritti all'Aire nel 2006 ai 4.636.647 iscritti nel 2015, per un incremento pari al 49,3%. Secondo il rapporto *"Italiani nel mondo" pubblicato nel 2015* dalla Fondazione Migrantes, i Paesi che accolgono le comunità di italiani più numerose sono quelli che mostrano anche le crescite più incisive nel decennio, come Argentina, Germania e Svizzera. Negli ultimi anni gli italiani si sono diretti prevalentemente in Spagna, Venezuela e, soprattutto dal 2013, in Irlanda, Cina ed Emirati Arabi. Sulla scelta degli italiani incidono le competenze lavorative e linguistiche specificatamente richieste da questi territori emergenti. Inoltre, aumentano i laureati che emigrano per lavoro. In effetti, il rapporto tra i laureati negli ultimi anni il fenomeno dell'emigrazione per ragioni lavorative è tendenzialmente in crescita. Secondo i dati nella ricerca del lavoro il titolo di studio posseduto risulta più efficace per chi si è trasferito all'estero

Inoltre, le recenti dinamiche di privatizzazione del matrimonio, con l'alleggerimento del vincolo a causa delle recenti disposizioni sul divorzio breve e immediato, potrebbero aver influito sul calo delle nascite. Secondo le rilevazioni dell'ISTAT, la maggior parte dei bambini *in termini assoluti* nasce da coppie coniugate (secondo le rilevazioni sulle nascite per stato civile dei genitori, nel 2015 circe il 66% dei bambini sono nati da madri coniugate, mentre il 22% dei bambini da madri nubili). Pertanto, la stabilità delle relazioni familiari potrebbe incentivare la scelta delle persone di avere figli.

Va infine considerato che molti genitori italiani, negli ultimi anni, tenderebbero ad avere meno figli per "non fargli mancare nulla". Ciò in parte spiegherebbe alcune peculiarità dei rapporti familiari in Italia, come la maggior disponibilità ad ospitare a lungo i figli nella famiglia di origine, ed il continuo interscambio affettivo e strumentale anche dopo l'uscita dalla casa dei genitori. Sul punto, occorre evidenziare che l'intensità dei rapporti familiari, che caratterizza il nostro Paese, ha consentito l'assorbimento degli effetti negativi della crisi, grazie alla solidarietà endofamiliare. Inoltre, molto spesso l'aiuto dei nonni diventa indispensabile per le giovani coppie che decidono di avere figli.

1.3 - Cause sanitarie. La fertilità della popolazione. I costi sanitari collegati alla gravidanza e al parto. Riflessioni sulle cause dell'elevato numero di interruzioni di gravidanza in Italia per motivi sociali e economici.

Secondo i dati pubblicati dall'Eurostat, le mamme italiane sono le più vecchie d'Europa, con il primo figlio a 31,7 anni, e sono anche, come detto, tra quelle che fanno meno bambini, con un tasso di fertilità dell'1,34. In effetti, molto spesso le giovani donne tendono ad aspettare la stabilità economica prima di decidere di avere un figlio. Inoltre, per motivi sia economici che culturali, i giovani non sono incentivati all'autonomia e spesso lasciano la famiglia di origine dopo i 30 anni. Anche tale fattore influisce sul momento della vita nel quale le donne decidono di avere il primo figli, che negli ultimi anni è stato tendenzialmente spostato in avanti.



Fonte: Eurostat

La specificità italiana più che la "bassa fecondità", è ora la "persistente bassa fecondità". Siamo infatti uno dei paesi al mondo che da più lungo tempo soffre di accentuata denatalità. Viene quasi da pensare che l'Italia sia caduta vittima di un incantesimo. Facciamo meno figli non solo rispetto agli altri paesi occidentali, ma anche rispetto a quanti sarebbero auspicabili per un adeguato ed equilibrato sviluppo economico e sociale del nostro paese. Se chi ci ha governato negli ultimi decenni avesse avuto la possibilità di decidere quanti figli far fare agli italiani, avrebbe optato per un valore attorno a due. Ma ciò vale anche per le coppie stesse: se si chiede agli italiani quanti figli desidererebbero fare, la media risulta di poco superiore a due (come tutte le indagini confermano)[116].

Per quanto riguarda i costi sanitari collegati alla gravidanza e al parto, in Italia il Sistema Sanitario Nazionale assicura, alle coppie che vogliono avere bambini e alla donne in gravidanza, una serie di prestazioni specialistiche e diagnostiche gratuite, senza costi di ticket. Queste prestazioni sono contenute nel DM 10 settembre 1998, modificato dal DPCM del 12 gennaio 2017, di aggiornamento dei LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) e sono erogate presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate, tra cui anche i consultori familiari.

La legge nazionale, quindi, garantisce la gratuità dell'assistenza e della cura per la salute delle madri e del nascituro, purtroppo però alcune volte il sistema non riesce ad essere tempestivo e puntuale rispetto ai bisogni delle coppie che desiderano un figlio o delle mamme in attesa.

La disomogeneità dell'offerta sanitaria tra le regioni d'Italia e, in alcuni casi, le lunghe liste d'attesa a volte non permettono di usufruire delle prestazioni nei tempi richiesti dalla fase della gravidanza, e, in questi casi, le coppie sono costrette a rivolgersi alle strutture private, con costi molto elevati.

Un'importante novità nei LEA è l'inserimento nel nuovo nomenclatore della specialistica ambulatoriale delle prestazioni necessarie nelle diverse fasi del percorso di procreazione medicalmente assistita (PMA), omologa (cioè con gameti della coppia) ed eterologa (cioè con uno o entrambi i gameti donati), che finalmente potranno essere fruite dalle coppie su tutto il territorio nazionale nell'ambito dei servizi offerti dal SSN. Tuttavia, al momento, per la loro effettiva entrata in vigore, bisogna attendere la pubblicazione del DM di definizione delle tariffe massime delle prestazioni di specialistica ambulatoriale, in corso di completamento.

Inoltre, l'aggiornamento delle prestazioni a tutela della maternità e per la gravidanza offerte nei nuovi LEA è relativo sia alla fase preconcezionale che ai trimestri di gravidanza. Un'importante novità riguarda la diagnosi prenatale per cui verrà offerto a tutte le donne il test combinato che prevede un prelievo di sangue materno e un'ecografia per valutare la translucenza nucale. Quindi l'amniocentesi e la villocentesi rimangono gratuite solo per le donne che, indipendentemente dalla loro età, hanno un rischio aumentato rilevato attraverso il test combinato o dovuto a condizioni familiari. In tal modo non sarà più il "cut off" dell'età (35 anni) a determinare la gratuità di queste prestazioni ma il maggiore rischio di avere un feto con patologie cromosomiche, come rilevato dal test combinato o da condizioni genetiche.

I nuovi LEA hanno inoltre previsto una maggior tutela delle gravidanze più a rischio, con l'introduzione di prestazioni a carico del SSN che in precedenza, non essendo incluse nel DM del 1998, dovevano sostenere le coppie.

Si segnala inoltre che, nonostante l'Accordo Stato Regioni del 16 dicembre 2010 recante "Linee di indirizzo per la promozione e il miglioramento della qualità, della sicurezza e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nel percorso nascita e per la riduzione del taglio cesareo" preveda tra le 10 azioni anche quella relativa all'integrazione ospedale-territorio in cui è richiesto alle Regioni di "assicurare l'utilizzo di una cartella gravidanza-parto-puerperio integrata territorio-ospedale" solo alcune Regioni più virtuose (come Toscana, Liguria, Emilia Romagna, Piemonte ed altre esperienze comunali del centro nord) hanno creato il Libretto della gravidanza, o Agenda della gravidanza dove vengono indicati tutti gli esami da fare e che danno automaticamente accesso alle prestazioni, alcune delle quali vengono fissate dal consultorio o dal ginecologo pubblico quando iniziano i nove mesi di puerperio. Le altre prestazioni indicate, come gli esami del sangue, sono ad accesso diretto con precedenza rispetto alle persone che si

[116] Famiglia e generazioni/1: la denatalità in Italia tratto dalla Relazione di Alessandro Rosina alla Conferenza Nazionale della Famiglia di Firenze, 24-26 maggio 2007.

trovano in coda al centro prelievi. In questa parte del Paese, quasi ovunque si riescono ad assicurare gli accertamenti necessari nei tempi previsti e le coppie non devono spendere o almeno sono messe dal sistema sanitario nella condizione di non farlo.

Infine, i più recenti dati rilevati dal Ministero della Salute indicano una contrazione degli aborti, in linea con la riduzione delle nascite. Una contrazione che comunque indica anche maggiore consapevolezza della propria salute riproduttiva, incluso il fatto che nel nostro paese l'aborto non è usato come mezzo di controllo delle nascite. È comunque importante continuare a lavorare per creare le condizioni per evitare gli aborti per motivi economici e sociali, che cioè potrebbero non essere effettuati con opportuni sostegni alle situazioni di maternità fragile.

2. Le conseguenze della crisi della natalità e del calo demografico.

2.1 - Riflessi sul Pil derivanti dal calo della produzione industriale e dei consumi e la riduzione delle entrate.

I movimenti demografici si attuano molto lentamente nel tempo, sia come decrementi sia, ancor più, come incrementi. La loro valutazione richiede quindi una chiara visione del futuro di lungo termine. Nel contempo, è uno dei pochi settori nei quali le previsioni sono agevoli, dato che il tempo che intercorre tra la nascita e l'immissione nel mondo del lavoro è cadenzato da ritmi biologici non altrimenti influenzabili: diciamo, in linea generale, una ventina di anni.

Si iniziano a delineare degli aspetti che nel futuro potrebbero avere ripercussioni severe. Ai nostri giorni il problema demografico europeo è per lo più valutato in funzione dell'impatto che il calo demografico e l'allungamento della vita media avrà sul sistema pensionistico e sui suoi costi. Valutazione certo doverosa, ma che non evidenzia appieno altri e forse più importanti aspetti del problema.

La seguente Tabella elenca gli Stati dell'Unione Europea, con accanto popolazione e Pil espresso in Usd al 2010[117].

Stato	Popolazione [mln]	PIL [mln $]
Cipro	0.082	2,319
Malta	0.420	10,405
Lussemburgo	0.505	41,091
Estonia	1.333	24,689
Slovenia	2.018	56,578
Romania	2.143	25,416
Lettonia	2.248	32,513
Lituania	3.293	56,586
Irlanda	4.471	172,345
Finlandia	5.377	185,979
Slovacchia	5.430	120,166
Danimarca	5.535	201,739
Bulgaria	7.531	96,778
Austria	8.377	332,005
Svezia	9.327	354,716
Ungheria	10.013	187,627
Repubblica Ceca	10.507	261,294
Portogallo	10.638	247,037
Belgio	10.924	394,346
Grecia	11.187	318,082

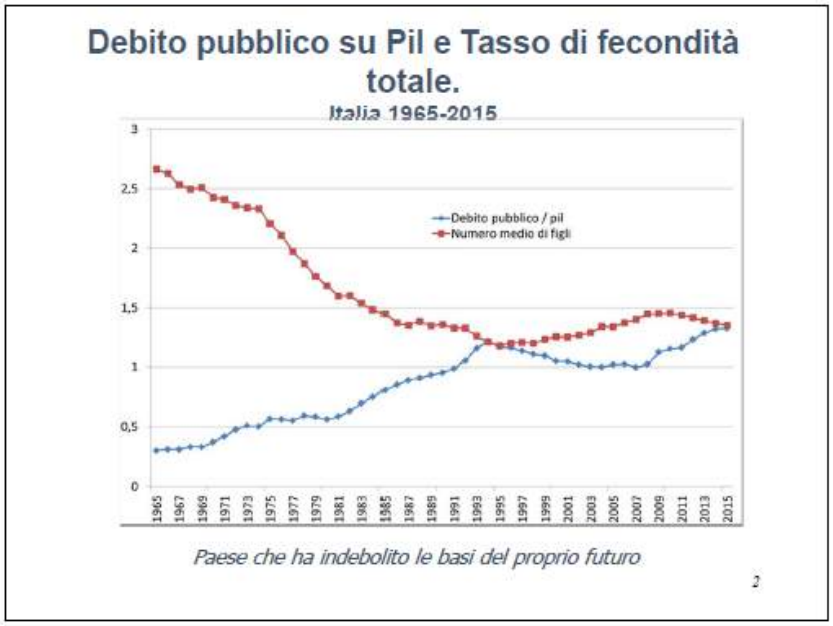
[117] tratto da: https://www.rischiocalcolato.it/2012/11/ripercussioni-socio-economiche-della-denatalita-1-30-figli-per-le-cittadine-italiane.html

Stato	Popolazione [mln]	PIL [mln $]
Paesi Bassi	16.605	676,895
Polonia	38.086	721,319
Spagna	46.019	1,368,642
Italia	60.341	1,773,547
Regno Unito	62.223	2,172,768
Francia	62.960	2,145,487
Germania	81.604	2,940,434
Unione europea	496.221	15,685,547

Come si constata, esiste una correlazione significativamente positiva (r=0.9846) tra popolazione e PIL. Questo dato è noto da molto tempo, ma riportiamo la Tabella solo per corroborare i seguenti enunciati:

- **Ad un incremento demografico si associa un aumento proporzionale del PIL.**
- **Ad un decremento demografico si associa un decremento proporzionale del PIL.**

Infine, è noto che la grande industria e la produzione su vasta scala necessita di un mercato domestico di ampiezza superiore a determinate soglie critiche. Se già adesso la popolazione italiana non raggiunge la massa critica per consentire sul suo territorio la vita di alcune tipologie industriali, in futuro questo fenomeno tenderà ad aggravarsi, con tutte le conseguenze del caso.



2.2 - Il mutamento del rapporto tra giovani e anziani. L'impatto sulla sanità.

Consideriamo la demografia della popolazione italiana come si presentava al gennaio 2011 e come si presenterà al 2030[118]:

[118] In Tabella sono riportate tre classi di età. Quella compresa tra i 19 ed i 65 anni comprende le persone in età lavorativa, anche se al 2030 il limite dei 65 anni potrebbe essere alquanto maggiore. Si noti però che l'innalzamento per legge dell'età pensionabile non corrisponde necessariamente ad una maggiore resistenza biologica della persona. La classe che comprende gli over 65 non si riferisce in senso stretto ai pensionati, quanto piuttosto alle persone che per anzianità non possono più svolgere lavori proficui. La classe 20-40 anni è stata calcolata solo per le femmine, essendo questa la fascia fertile da un punto di vista ginecologico. Ciò non esclude che una femmina possa partorire con età fuori da questa fascia, ma dal punto di vista statistico sono quantità trascurabili.

	Anno 2011		Anno 2030	
	Maschi	**Femmine**	**Maschi**	**Femmine**
Età 19-65	18,932,321	19,149,612	17,162,109	16,695,385
Età > 65	4,906,243	6,800,412	6,320,055	8,362,859
Femmine 20-40		8,140,800		5,893,104

Secondo le stime, il rapporto lavoratori/anziani passerà da 3.253 a 2.306, il numero di persone idonee al lavoro scenderà da 38.081.933 a 33.857.494 con una perdita netta di 4.224.439 unità, ossia un calo percentuale del 12.25%, aumentando sia il rapporto debito/Pil, sia quello debito/pro capite, ed ogni persona in età lavorativa avrà un maggior onere del 41%.

In una collettività con popolazione decrescente, viene presto ad essere insufficiente il rapporto tra giovani e vecchi. Una prima ripercussione consiste nel fatto che i primi saranno in un numero insufficiente per poter accudire i secondi. Questo fenomeno si presenta ulteriormente aggravato dal fatto che è difficile ipotizzare che una Collettività impoverita dalla depressione possa costituire attrazione per l'immigrazione.

Secondo i dati Inps, in Italia nel 2011 risultavano circa 718,000 badanti, in gran parte straniere. Ciò significa che nel 2011 un anziano su 16 era accudito da una badante, ma nel 2030 ne sarebbero necessarie 900.582. Qui il problema non si configura nel solo aspetto economico, anche se sembrerebbe del tutto logico prospettare che nel progressivo depauperamento del paese sia inverosimile che novecentomila lavoratori possano permettersi di stipendiare una badante a circa 1,200 Eur/mese, oltre a sostenere tutte le spese di gestione dei parenti anziani.

Si aggiunga poi che la riduzione del rapporto giovani/anziani non può non ripercuotersi anche sul tempo disponibile a chi lavora per poter accudire gli anziani. A questo fenomeno dovrà aggiungersene un altro, altrettanto e forse ancor più severo. Circa il quaranta per cento degli anziani non ha procreato e, quindi, essendo senza figli, dovrebbe andare in carico ai servizi sociali, se a quell'epoca ancora esisteranno, almeno nella forma attuale. Inoltre, 5.9 mln di anziani senza familiari richiederebbero da soli circa un milione di persone dedicate ad assisterli.

Non sarebbe possibile immettere masse del genere in strutture gerontocomiali. Per quanto riguarda i posti letto per acuti, l'Istat riporta che si è passati da 65.5 posti per 10 mila residenti del 1996 a 39.7 del 2004, mentre i posti in gerontocomi sono stimati essere al 2011 circa 28.1/mille over 65, ossia 328,957. Nel 2030 la necessità salirebbe a circa 800,000 posti, cosa che implicherebbe poter disporre di almeno 160,000 addetti, oltre ovviamente le strutture.

Lo sforzo edilizio e di reperimento del personale sembrerebbero del tutto improponibili. Ma anche se vi fossero grandi possibilità economiche, al momento non prevedibili, il personale che assisterà gli anziani non potrà essere assunto a tempo indeterminato. Infatti, a partire dal 2030 la percentuale di over 65 inizierà a diminuire rapidamente, creando nel volgere di un decennio una consistente quota di esuberi.

Questo sarà un altro elemento che ostacolerà il reperimento del personale assistenziale. I dati suggeriscono che tra vent'anni la gestione degli anziani, autosufficienti o meno, costituirà un severo problema non solo economico, ma soprattutto per quanto riguarda la carenza di parenti e di personale che si possano dedicare a loro. A ciò non potrà non conseguire un notevole degrado nel già basso livello assistenziale.

Di seguito alcuni dati sull'evoluzione della spesa pubblica per sanità ("scenario nazionale base" fonte: Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato):

A4 - Scenario nazionale base: spesa pubblica per sanità

A4.1 - Spesa sanitaria in % del PIL per fascia d'età - *Pure ageing scenario* [a]

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Acute e Long Term Care													
[0-64]	3,7%	3,4%	3,1%	3,1%	3,1%	2,9%	2,8%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%	2,8%
[65-79]	2,1%	2,0%	1,9%	2,1%	2,2%	2,5%	2,7%	2,7%	2,6%	2,4%	2,3%	2,3%	2,4%
[80+]	1,2%	1,3%	1,3%	1,5%	1,6%	1,7%	1,9%	2,2%	2,5%	2,8%	2,9%	2,8%	2,7%
totale	7,1%	6,8%	6,4%	6,7%	6,9%	7,2%	7,4%	7,7%	7,8%	7,9%	7,9%	7,8%	7,8%
Acute Care													
[0-64]	3,3%	3,0%	2,8%	2,8%	2,8%	2,6%	2,5%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,5%	2,5%
[65-79]	2,0%	1,9%	1,8%	1,9%	2,1%	2,3%	2,5%	2,6%	2,4%	2,2%	2,1%	2,2%	2,2%
[80+]	1,0%	1,0%	1,1%	1,1%	1,3%	1,4%	1,5%	1,7%	2,0%	2,2%	2,2%	2,1%	2,0%
totale	6,3%	6,0%	5,6%	5,9%	6,1%	6,4%	6,6%	6,7%	6,8%	6,8%	6,8%	6,8%	6,7%
Long Term Care													
[0-64]	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
[65-79]	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%
[80+]	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%	0,6%	0,6%
totale	0,8%	0,8%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%

A4.2 - Spesa sanitaria in % del PIL per fascia d'età - *Reference scenario* [b]

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Acute e Long Term Care													
[0-64]	3,7%	3,4%	3,1%	3,1%	3,1%	2,9%	2,8%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%
[65-79]	2,1%	2,0%	1,9%	2,1%	2,2%	2,5%	2,7%	2,7%	2,6%	2,4%	2,3%	2,3%	2,3%
[80+]	1,2%	1,3%	1,3%	1,4%	1,6%	1,7%	1,9%	2,2%	2,6%	2,8%	2,9%	2,8%	2,7%
totale	7,1%	6,8%	6,4%	6,7%	6,9%	7,2%	7,4%	7,7%	7,8%	7,9%	7,9%	7,8%	7,7%
Acute Care													
[0-64]	3,3%	3,0%	2,8%	2,8%	2,8%	2,7%	2,5%	2,5%	2,4%	2,4%	2,5%	2,5%	2,5%
[65-79]	2,0%	1,9%	1,8%	1,9%	2,1%	2,3%	2,5%	2,6%	2,4%	2,2%	2,1%	2,1%	2,2%
[80+]	1,0%	1,0%	1,1%	1,1%	1,3%	1,4%	1,5%	1,8%	2,0%	2,2%	2,3%	2,2%	2,1%
totale	6,3%	6,0%	5,6%	5,9%	6,2%	6,4%	6,6%	6,8%	6,9%	6,9%	6,9%	6,8%	6,8%
Long Term Care													
[0-64]	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
[65-79]	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
[80+]	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
totale	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%

A4.3 - Spesa sanitaria in % del PIL - Ipotesi alternative

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Pure ageing scenario con CPS agganciato alla produttività	7,1%	6,8%	6,4%	6,4%	6,4%	6,6%	7,0%	7,3%	7,5%	7,5%	7,4%	7,3%	7,2%
- di cui *acute care*	6,3%	6,0%	5,6%	5,6%	5,7%	5,9%	6,1%	6,4%	6,6%	6,5%	6,4%	6,3%	6,2%
Pure ageing scenario con profili dinamici [c]	7,1%	6,8%	6,4%	6,6%	6,8%	7,0%	7,2%	7,4%	7,6%	7,6%	7,6%	7,5%	7,4%
- di cui *acute care*	6,3%	6,0%	5,6%	5,9%	6,0%	6,2%	6,4%	6,6%	6,6%	6,6%	6,6%	6,5%	6,4%
Pure ageing scenario con elasticità maggiore di 1	7,1%	6,8%	6,4%	6,7%	7,0%	7,3%	7,6%	7,9%	8,1%	8,2%	8,2%	8,1%	8,1%
- di cui *acute care*	6,3%	6,0%	5,6%	5,9%	6,2%	6,5%	6,7%	6,9%	7,0%	7,1%	7,0%	7,0%	7,0%

A4.4 - Spesa sanitaria in % del PIL - Ipotesi adottate in ambito *EPC-WGA* [d]

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Reference scenario con dynamic equilibrium parziale applicato anche alle prestazioni ospedaliere	7,1%	6,8%	6,4%	6,6%	6,9%	7,1%	7,4%	7,6%	7,8%	7,9%	7,8%	7,7%	7,7%
- di cui *acute care*	6,3%	6,0%	5,6%	5,9%	6,1%	6,4%	6,6%	6,8%	6,9%	6,9%	6,9%	6,8%	6,7%

(a) Costo unitario (CPS) agganciato al PIL pro capite e profilo del consumo sanitario costante.
(b) Costo unitario (CPS) agganciato al PIL pro capite, per la componente acute, e alla produttività, per la componente LTC; elasticità del CPS rispetto al PIL pro capite superiore all'unità (dall'1,1 iniziale a 1 nel 2060); applicazione del death-related costs al profilo di spesa relativo alle prestazioni ospedaliere e del dynamic equilibrium parziale (50% della variazione della speranza di vita) a tutte le altre prestazioni.
(c) La dinamicità dei profili è ottenuta attraverso l'applicazione del death-related costs al profilo di spesa relativo alle prestazioni ospedaliere e del dynamic equilibrium integrale a tutte le altre prestazioni.
(d) Differisce dal reference scenario solo in quanto la dinamicità dei profili è ottenuta attraverso l'applicazione del dynamic equilibrium parziale per tutte le prestazioni sanitarie.

2.3 - Impatto sul sistema di Welfare: pubblica istruzione, sistema pensionistico

Gli studi dimostrano che gli effetti del calo delle nascite saranno rapidi e socialmente rilevanti anche sulla pubblica istruzione: ad esempio, nel 2022 ci saranno in Italia 4.000 classi di prima elementare in meno rispetto a oggi, e nel giro di pochi anni molti plessi scolastici verranno chiusi per mancanza di scolari. Questi dati sono ancora più impressionanti se proiettati a livello locale. A Napoli, nel 2016, sono nati 1.100 bambini in meno rispetto al 2010 (8.000 contro 9.100), con la perdita, nel 2022, di 44 classi di prima elementare; in un piccolo comune come Carbonara di Nola si è passati – nello stesso periodo– da 27 a 20

nascite, mettendo a serio rischio la possibilità di mantenere nel paese, nei prossimi anni, la scuola primaria[119].

Per quanto riguarda il sistema pensionistico italiano, considerando che larga quota delle pensioni erogate sono e saranno finanziate dai contributi versati dagli occupati, al ridursi della popolazione giovanile (e quindi degli occupati) gli enti previdenziali si troveranno sempre più in difficoltà ad erogare le pensioni in essere, generando ulteriori criticità nel sistema.

Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, nel "18° rapporto sulle tendenze di medio lungo-periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario" ha rivisto le stime degli effetti del ridimensionamento del calo demografico sugli assegni pensionistici. In particolare, nel rapporto si evidenzia che "sulla base delle ipotesi demografiche e macroeconomiche" aggiornate, "il tasso di crescita del Pil reale si attesta intorno ad un valore medio-annuo dell'1,2% nell'intero periodo di previsione", che copre fino al 2070. La versione precedente del dossier della Ragioneria segnava invece una crescita media annua dell'1,5%.

La causa va cercata "nella riduzione del tasso di crescita degli occupati", da attribuire alla diminuzione del "flusso netto di immigrati". D'altra parte, si legge nel rapporto, "le variazioni più significative hanno riguardato le ipotesi relative al flusso netto di immigrati il quale è stato rideterminato in un valore medio annuo di 154 mila unità, nell'intero periodo di previsione, a fronte delle 209 mila unità della precedente previsione, con una contrazione media del 26%. Pertanto, tale contrazione risulterebbe particolarmente accentuata nei prossimi venti anni (circa 33%) dove il flusso netto di immigrati è previsto passare da 233 mila a 155 mila unità". Per avere un termine di paragone, la Ragioneria ricorda che "negli ultimi 20 anni, "il flusso migratorio netto è risultato in media di circa 230 mila unità annue (280 mila negli ultimi 15 anni)". A livello demografico si fa poi sentire anche la revisione al ribasso del tasso di fecondità. Si riportano, di seguito, alcuni quadri contenuti nel documento, con le previsioni fino all'anno 2070.

[119] Dalla Zuanna G., "2016: più ottantenni che nuovi nati", pubblicato il 30 gennaio 2017 su http://www.migrantitorino.it/?p=42561.

A1 - Scenario nazionale base: quadro demografico Istat mediano, base 2016 [a]

A1.1 - Parametri demografici

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Saldo migratorio (mgl)	380,2 (b)	133,1 (b)	147,4	156,2	161,4	161,5	160,1	157,0	155,0	151,3	145,1	139,1	133,6
Tasso di fecondità	1,46 (c)	1,35 (c)	1,41	1,44	1,47	1,49	1,51	1,53	1,55	1,57	1,58	1,59	1,59
Speranza di vita													
maschi	79,3 (d)	80,1 (d)	81,2	81,9	82,6	83,2	83,8	84,3	84,8	85,3	85,7	86,1	86,5
femmine	84,3 (d)	84,6 (d)	85,7	86,3	86,9	87,4	88,0	88,5	88,9	89,4	89,8	90,2	90,6

A1.2 - Popolazione per sesso e fascia d'età al 1° gennaio (in migliaia)

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Maschi													
[0-14]	4.339	4.313	4.096	3.843	3.669	3.635	3.634	3.633	3.585	3.491	3.396	3.341	3.323
[15-19]	1.515	1.480	1.502	1.524	1.432	1.297	1.270	1.255	1.260	1.266	1.251	1.208	1.169
[20-54]	14.354	14.332	13.730	13.059	12.482	12.071	11.788	11.548	11.274	11.031	10.768	10.464	10.204
[55-64]	3.581	3.699	4.126	4.573	4.681	4.383	3.885	3.565	3.515	3.508	3.503	3.543	3.469
[65-79]	3.953	4.262	4.419	4.734	5.160	5.749	6.142	6.054	5.599	5.137	4.914	4.882	4.923
[65+]	5.125	5.677	6.085	6.542	7.203	7.949	8.562	8.847	8.787	8.560	8.304	8.061	7.947
[80+]	1.172	1.415	1.667	1.808	2.044	2.200	2.420	2.793	3.188	3.423	3.390	3.180	3.023
totale	28.916	29.502	29.540	29.542	29.466	29.335	29.140	28.849	28.420	27.856	27.223	26.617	26.111
Femmine													
[0-14]	4.086	4.070	3.840	3.586	3.415	3.388	3.391	3.393	3.350	3.263	3.174	3.122	3.106
[15-19]	1.426	1.384	1.403	1.412	1.323	1.188	1.166	1.155	1.161	1.169	1.156	1.116	1.079
[20-54]	14.454	14.348	13.541	12.670	11.909	11.348	10.953	10.660	10.401	10.195	9.960	9.688	9.456
[55-64]	3.799	3.950	4.395	4.828	4.913	4.582	4.029	3.623	3.461	3.370	3.354	3.401	3.328
[65-79]	4.772	4.980	5.094	5.429	5.869	6.466	6.839	6.690	6.132	5.524	5.126	4.945	4.905
[65+]	7.027	7.542	7.895	8.357	9.058	9.862	10.545	10.887	10.850	10.585	10.183	9.721	9.374
[80+]	2.255	2.562	2.801	2.928	3.189	3.397	3.705	4.198	4.718	5.061	5.057	4.776	4.469
totale	30.792	31.294	31.073	30.854	30.617	30.369	30.084	29.719	29.223	28.583	27.827	27.048	26.343
Maschi e Femmine													
[0-14]	8.425	8.383	7.935	7.429	7.084	7.023	7.025	7.026	6.934	6.754	6.570	6.463	6.428
[15-19]	2.941	2.864	2.905	2.936	2.754	2.485	2.437	2.410	2.421	2.436	2.407	2.323	2.248
[20-54]	28.809	28.680	27.271	25.730	24.390	23.419	22.740	22.208	21.674	21.226	20.728	20.152	19.660
[55-64]	7.380	7.649	8.521	9.401	9.593	8.965	7.914	7.188	6.976	6.878	6.858	6.944	6.797
[65-79]	8.725	9.242	9.513	10.163	11.029	12.215	12.981	12.744	11.731	10.662	10.041	9.827	9.829
[65+]	12.153	13.219	13.981	14.899	16.261	17.811	19.107	19.735	19.637	19.145	18.487	17.782	17.321
[80+]	3.427	3.977	4.468	4.736	5.233	5.597	6.126	6.990	7.906	8.483	8.447	7.955	7.492
totale	59.707	60.796	60.613	60.396	60.083	59.703	59.223	58.568	57.643	56.439	55.049	53.665	52.454

A1.3 - Indicatori demografici [e]

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Indice dip. anziani	33,6%	36,4%	39,1%	42,4%	47,9%	55,0%	62,3%	67,1%	68,5%	68,1%	67,0%	65,6%	65,5%
Indice dip. giovani	31,4%	31,0%	30,3%	29,5%	28,9%	29,4%	30,9%	32,1%	32,7%	32,7%	32,5%	32,4%	32,8%
Indice dip. totale	65,0%	67,3%	69,3%	71,9%	76,8%	84,4%	93,2%	99,2%	101,2%	100,8%	99,6%	98,1%	98,3%
Indice vecchiaia	106,9%	117,5%	129,0%	143,7%	165,3%	187,3%	201,9%	209,1%	209,9%	208,3%	206,0%	202,4%	199,6%

(a) Istat(2017a). Per il periodo 2066-2070 sono state estrapolate le tendenze del decennio precedente.
(b) Per il 2010, "Ricostruzione intercensuaria del bilancio demografico 2001-2011"; per il 2015 "Bilancio demografico e popolazione residente al 31 Dicembre - anno 2015", http://demo.istat.it.
(c) "Indicatori demografici - anno 2017", http://demo.istat.it.
(d) "Tavole di mortalità della popolazione italiana", http://demo.istat.it.
(e) Gli indici di dipendenza sono costruiti considerando in età da lavoro la popolazione tra 20 e 64 anni di età.

A3 - Scenario nazionale base: spesa pubblica per pensioni

A3.1 - Spesa pensionistica in % del PIL e sua scomposizione

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Spesa pensionistica/PIL	*14,8%*	*15,7%*	*15,4%*	*15,5%*	*15,5%*	*16,0%*	*16,3%*	*16,2%*	*15,6%*	*14,8%*	*14,1%*	*13,5%*	*13,1%*
Pensione media/produttività	*17,3%*	*18,9%*	*19,6%*	*20,0%*	*19,9%*	*19,4%*	*18,7%*	*17,7%*	*16,8%*	*16,2%*	*15,9%*	*15,8%*	*15,8%*
Numero pensioni/numero occupati	*85,5%*	*83,2%*	*78,8%*	*77,2%*	*78,2%*	*82,3%*	*87,2%*	*91,8%*	*92,9%*	*91,1%*	*88,7%*	*85,5%*	*83,0%*

A3.2 - Spesa per pensioni a prezzi 2010 (in milioni di €)

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Spesa totale per pensioni	237.484	241.869	250.161	271.498	294.116	321.157	344.799	360.337	366.450	367.886	374.995	381.992	392.826
Sistema pensionistico obbligatorio	233.524	237.441	245.522	266.527	288.574	314.728	337.345	351.685	356.869	357.880	364.835	371.959	382.406
Pensioni dirette	195.467	198.663	205.333	224.292	243.995	267.907	288.435	300.993	304.753	304.998	312.108	320.336	332.307
per i dipendenti privati	116.660	113.958	115.578	125.094	139.035	160.588	184.354	205.382	219.321	229.327	240.214	245.219	249.237
per i dipendenti pubblici	49.783	53.757	58.889	66.236	70.824	72.622	69.370	61.480	52.342	44.287	41.826	44.647	50.572
per i lavoratori autonomi	29.023	30.948	30.867	32.962	34.137	34.697	34.711	34.130	33.090	31.384	30.067	30.469	32.498
Pensioni indirette	38.057	38.778	40.188	42.235	44.580	46.821	48.910	50.692	52.116	52.882	52.727	51.623	50.099
per i dipendenti privati	23.465	25.226	25.815	26.485	27.188	28.333	30.086	32.160	34.364	36.385	37.844	38.451	38.359
per i dipendenti pubblici	8.564	8.355	8.324	8.711	9.585	10.302	10.588	10.397	9.737	8.671	7.374	6.138	5.259
per i lavoratori autonomi	6.029	5.198	6.049	7.039	7.808	8.185	8.236	8.136	8.015	7.826	7.509	7.035	6.481
Pensioni e assegni sociali (a)	3.960	4.428	4.639	4.971	5.542	6.429	7.454	8.652	9.581	10.006	10.161	10.033	10.420

A3.3 - Numero di pensioni (in migliaia)

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Numero totale di pensioni	19.250	18.690	18.439	18.893	19.601	20.536	21.332	21.705	21.497	20.823	20.044	19.054	18.227
Sistema pensionistico obbligatorio	18.412	17.815	17.512	17.965	18.636	19.482	20.182	20.449	20.210	19.589	18.901	18.019	17.229
Pensioni dirette	13.697	13.183	12.849	13.235	13.892	14.746	15.452	15.719	15.482	14.914	14.372	13.736	13.248
per i dipendenti privati	7.598	7.120	6.816	7.060	7.688	8.602	9.568	10.298	10.612	10.607	10.425	9.912	9.362
per i dipendenti pubblici	2.113	2.228	2.339	2.534	2.651	2.690	2.576	2.316	2.008	1.742	1.646	1.671	1.768
per i lavoratori autonomi	3.986	3.835	3.694	3.641	3.553	3.454	3.309	3.105	2.862	2.565	2.301	2.152	2.118
Pensioni indirette	4.715	4.632	4.663	4.730	4.744	4.737	4.729	4.730	4.728	4.675	4.529	4.284	3.981
per i dipendenti privati	2.940	2.788	2.725	2.711	2.684	2.702	2.774	2.876	2.976	3.039	3.035	2.953	2.807
per i dipendenti pubblici	641	654	661	680	704	710	693	656	602	536	463	394	341
per i lavoratori autonomi	1.134	1.190	1.277	1.340	1.356	1.324	1.262	1.199	1.150	1.100	1.030	937	834
Pensioni e assegni sociali (a)	838	876	927	928	966	1.053	1.150	1.256	1.287	1.234	1.143	1.035	998

A3.4 - Importi medi di pensione (prezzi 2010)

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Importo medio di pensione (€)	12.337	12.941	13.567	14.370	15.005	15.639	16.164	16.602	17.047	17.667	18.708	20.048	21.552
Sistema pensionistico obbligatorio	12.683	13.328	14.020	14.836	15.485	16.154	16.716	17.198	17.658	18.269	19.303	20.642	22.196
Pensioni dirette	14.271	15.070	15.980	16.947	17.564	18.168	18.666	19.148	19.685	20.451	21.717	23.321	25.084
per i dipendenti privati	15.354	16.005	16.957	17.719	18.085	18.668	19.269	19.943	20.667	21.621	23.043	24.738	26.622
per i dipendenti pubblici	23.556	24.127	25.176	26.137	26.717	27.000	26.933	26.546	26.068	25.417	25.416	26.714	28.607
per i lavoratori autonomi	7.282	8.070	8.355	9.054	9.607	10.046	10.490	10.992	11.562	12.236	13.065	14.158	15.344
Pensioni indirette	8.071	8.372	8.619	8.929	9.398	9.885	10.342	10.717	11.023	11.311	11.642	12.052	12.585
per i dipendenti privati	7.980	9.049	9.472	9.771	10.130	10.486	10.845	11.184	11.547	11.973	12.467	13.022	13.668
per i dipendenti pubblici	13.354	12.772	12.598	12.817	13.610	14.506	15.271	15.858	16.173	16.169	15.914	15.589	15.442
per i lavoratori autonomi	5.318	4.369	4.738	5.253	5.759	6.180	6.527	6.786	6.970	7.114	7.289	7.508	7.774
Pensioni e assegni sociali (a)	4.725	5.056	5.006	5.357	5.739	6.104	6.479	6.890	7.444	8.110	8.886	9.698	10.442

A3.5 - Numero pensionati[(b)] (in migliaia)

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Numero totale di pensionati	15.720	15.200	14.890	15.149	15.739	16.618	17.359	17.711	17.518	16.915	16.224	15.357	14.705
- di cui con età 65+	11.952	12.500	12.859	13.391	14.185	15.303	16.330	16.838	16.730	16.190	15.551	14.719	14.103
Pensionati maschi	7.261	7.066	6.978	7.150	7.435	7.866	8.229	8.363	8.222	7.884	7.546	7.159	6.932
- di cui con età 65+	5.318	5.665	5.899	6.246	6.649	7.200	7.709	7.919	7.820	7.510	7.196	6.819	6.609
Pensionati femmine	8.459	8.134	7.911	7.999	8.304	8.752	9.130	9.348	9.296	9.031	8.678	8.199	7.773
- di cui con età 65+	6.635	6.835	6.960	7.145	7.535	8.103	8.621	8.919	8.910	8.680	8.355	7.900	7.494

(a) Assegni sociali se liquidati dopo il 1995, al netto del recupero prestazioni ex fondo sociale.
(b) Comprensivo dei non residenti.

IPOTESI 1) TASSO DI FECONDITA' + 0,25 AL 2070:

C.1.a - Tasso di fecondità: +0,25 al 2070[a]

C.1.a.1 - Popolazione per fascia di età al 1° gennaio (in migliaia)

	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Popolazione [0-19]	11.247	10.881	10.529	10.183	10.082	10.269	10.429	10.512	10.512	10.483	10.497	10.600
Popolazione [20-64]	36.329	35.792	35.131	33.984	32.384	30.695	29.559	28.994	28.677	28.430	28.247	27.952
Popolazione [65+]	13.219	13.981	14.899	16.262	17.812	19.108	19.735	19.637	19.146	18.488	17.783	17.321
Popolazione totale	**60.796**	**60.654**	**60.559**	**60.428**	**60.278**	**60.071**	**59.724**	**59.144**	**58.335**	**57.401**	**56.527**	**55.872**
Indice dip. anziani (b)	36,4	39,1	42,4	47,9	55,0	62,3	66,8	67,7	66,8	65,0	63,0	62,0
Indice dip. giovani (c)	31,0	30,4	30,0	30,0	31,1	33,5	35,3	36,3	36,7	36,9	37,2	37,9
Indice dip. totale (d)	67,3	69,5	72,4	77,8	86,1	95,7	102,0	104,0	103,4	101,9	100,1	99,9
Indice vecchiaia (e)	117,5	128,5	141,5	159,7	176,7	186,1	189,2	186,8	182,1	176,4	169,4	163,4

C.1.a.3 - Spesa pubblica per pensioni

	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Spesa pensionistica/PIL	15,7%	15,4%	15,5%	15,5%	16,0%	16,3%	16,2%	15,5%	14,6%	13,9%	13,2%	12,7%
Pensione media/produttività	18,9%	19,6%	20,0%	19,9%	19,4%	18,7%	17,7%	16,9%	16,3%	16,1%	16,0%	16,1%
Numero pensioni/numero occupati	83,2%	78,8%	77,2%	78,2%	82,3%	87,1%	91,4%	92,1%	89,6%	86,5%	82,5%	79,2%
Spesa totale per pensioni (*in mld € 2010*)	241,9	250,2	271,5	294,1	321,1	344,7	360,2	366,4	368,1	375,6	383,4	395,1
Importo medio di pensione (*€ 2010*)	12.941	13.567	14.370	15.003	15.635	16.158	16.596	17.046	17.679	18.746	20.129	21.694
Numero totale di pensionati (mgl)	15.200	14.890	15.149	15.739	16.618	17.359	17.711	17.517	16.912	16.219	15.350	14.696
- di cui con età 65+	12.500	12.859	13.391	14.185	15.303	16.330	16.838	16.729	16.186	15.545	14.709	14.088

(a) La variazione del parametro inizia dal 2017.

IPOTESI 2) TASSO DI FECONDITA' - 0,25 AL 2070:

C.1.b - Tasso di fecondità: -0,25 al 2070[a]

C.1.b.1 - Popolazione per fascia di età al 1° gennaio (in migliaia)

	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Popolazione [0-19]	11.247	10.800	10.202	9.494	8.933	8.655	8.447	8.210	7.899	7.536	7.189	6.919
Popolazione [20-64]	36.329	35.792	35.131	33.984	32.384	30.615	29.234	28.307	27.531	26.742	25.947	24.974
Popolazione [65+]	13.219	13.981	14.899	16.262	17.812	19.108	19.735	19.637	19.146	18.488	17.783	17.321
Popolazione totale	**60.796**	**60.573**	**60.232**	**59.739**	**59.129**	**58.378**	**57.416**	**56.155**	**54.576**	**52.766**	**50.920**	**49.214**
Indice dip. anziani (b)	36,4	39,1	42,4	47,9	55,0	62,4	67,5	69,4	69,5	69,1	68,5	69,4
Indice dip. giovani (c)	31,0	30,2	29,0	27,9	27,6	28,3	28,9	29,0	28,7	28,2	27,7	27,7
Indice dip. totale (d)	67,3	69,2	71,5	75,8	82,6	90,7	96,4	98,4	98,2	97,3	96,2	97,1
Indice vecchiaia (e)	117,5	129,5	146,0	171,3	199,4	220,8	233,6	239,2	242,4	245,3	247,4	250,3

C.1.b.3 - Spesa pubblica per pensioni

	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Spesa pensionistica/PIL	15,7%	15,4%	15,5%	15,5%	16,0%	16,3%	16,3%	15,7%	14,9%	14,4%	13,9%	13,5%
Pensione media/produttività	18,9%	19,6%	20,0%	19,9%	19,4%	18,7%	17,7%	16,8%	16,1%	15,8%	15,6%	15,5%
Numero pensioni/numero occupati	83,2%	78,8%	77,2%	78,2%	82,3%	87,3%	92,2%	93,8%	92,6%	91,0%	88,7%	87,2%
Spesa totale per pensioni (*in mld € 2010*)	241,9	250,2	271,5	294,2	321,2	344,9	360,5	366,5	367,7	374,3	380,6	390,5
Importo medio di pensione (*€ 2010*)	12.941	13.567	14.371	15.007	15.643	16.169	16.607	17.048	17.656	18.670	19.966	21.409
Numero totale di pensionati (mgl)	15.200	14.890	15.149	15.739	16.618	17.359	17.711	17.520	16.918	16.230	15.364	14.718
- di cui con età 65+	12.500	12.859	13.391	14.185	15.303	16.330	16.839	16.732	16.194	15.558	14.730	14.123

(a) La variazione del parametro inizia dal 2017.

3. Tendenze demografiche internazionali.

La prima riflessione proposta fa riferimento ad alcuni dati di contesto generale che riguardano i cambiamenti che sono intercorsi negli ultimi 60 anni della popolazione mondiale. I cambiamenti che si registrano a livello globale risultano assolutamente rilevanti e utili, almeno in parte, a spiegare le dinamiche migratorie a cui si è assistito e si assiste tuttora.

Tavola 1 - Popolazione mondiale per area continentale *(valori in milioni)*

AREA CONTINENTALE	*1950*	*1960*	*1970*	*1980*	*1990*	*2000*	*2010*	*2015*
Europa	*549*	*606*	*657*	*695*	*723*	*729*	*740*	*742*
Nord America	*172*	*204*	*231*	*255*	*282*	*315*	*347*	*355*
Centro e Sud America	*152*	*200*	*263*	*364*	*445*	*526*	*596*	*617*
Africa	*229*	*285*	*366*	*478*	*630*	*808*	*1.031*	*1.111*
Asia	*1.394*	*1.687*	*2.120*	*2.634*	*3.213*	*3.717*	*4.165*	*4.299*
Oceania	*13*	*16*	*20*	*23*	*27*	*31*	*37*	*38*
MONDO	***2.509***	***2.998***	***3.657***	***4.449***	***5.321***	***6.128***	***6.916***	***7.162***

Numero indice (base=1950)

AREA CONTINENTALE	*1950*	*1960*	*1970*	*1980*	*1990*	*2000*	*2010*	*2015*
Europa	*100*	*110*	*120*	*127*	*132*	*133*	*135*	*135*
Nord America	*100*	*119*	*134*	*148*	*164*	*183*	*202*	*206*
Centro e Sud America	*100*	*132*	*173*	*239*	*293*	*346*	*392*	*406*
Africa	*100*	*124*	*160*	*209*	*275*	*353*	*450*	*485*
Asia	*100*	*121*	*152*	*189*	*230*	*267*	*299*	*308*
Oceania	*100*	*123*	*154*	*177*	*208*	*238*	*285*	*292*
MONDO	***100***	***119***	***146***	***177***	***212***	***244***	***276***	***285***

fonte: United Nations - Department of economic and social affairs - Popolations Division (World Population Prospects: the 2015 revision)

Nell'arco di 60 anni la popolazione mondiale è quasi triplicata passando, da 2,5miliardi di persone a più di 7, con aumenti generalizzati in tutte le aree, ma con andamenti decisamente diversificati. Il continente asiatico, per esempio, pur non avendo l'aumento percentuale più alto, spicca per il fortissimo aumento in termini assoluti (+ 3 miliardi), una cifre enorme se si pensa che risulta più alta della popolazione registrata nel 1960 nell'intero pianeta. Il continente africano ha, tra il 1950 ed il 2015, in termini assoluti, il secondo aumento di popolazione (+900milioni) ma un assoluto primato in termini percentuali, avendo quasi quintuplicato la sua popolazione, arrivando a superare ampiamente il miliardo di persone. L'Europa, di contro, evidenzia un aumento decisamente più contenuto della popolazione.

Analizzando le più recenti previsioni sulla crescita demografica in ogni singolo paese, uno studio ONU stima, con una probabilità dell'80%, che la popolazione mondiale possa aumentare dagli attuali 7.1 miliardi di persone ai circa 11 miliardi nel 2100 (valore medio in un range che va dai 9.6 miliardi ai 12.3 per l'anno di riferimento).

Focalizzando l'attenzione sulla fascia d'età che va da 0 a 17 anni, i dati rilevati forniscono ulteriori interessanti spunti di analisi:

Tavola 2 - Popolazione di 0-17 anni per area continentale *(valori in milioni)*

AREA CONTINENTALE	*1950*	*1960*	*1970*	*1980*	*1990*	*2000*	*2010*	*2015*
Europa	*173*	*188*	*199*	*187*	*178*	*157*	*139*	*138*
Nord America	*54*	*72*	*78*	*72*	*72*	*79*	*81*	*80*
Centro e Sud America	*70*	*97*	*129*	*156*	*177*	*187*	*186*	*184*
Africa	*109*	*139*	*184*	*243*	*321*	*401*	*498*	*559*
Asia	*593*	*763*	*996*	*1.162*	*1.286*	*1.341*	*1.286*	*1.284*
Oceania	*4*	*6*	*8*	*8*	*9*	*9*	*10*	*11*
MONDO	***1.004***	***1.265***	***1.593***	***1.828***	***2.043***	***2.174***	***2.201***	***2.255***

% di 0-17enni sulla popolazione complessiva

AREA CONTINENTALE	*1950*	*1960*	*1970*	*1980*	*1990*	*2000*	*2010*	*2015*
Europa	*31,5*	*31,0*	*30,3*	*26,9*	*24,6*	*21,5*	*18,8*	*18,6*
Nord America	*31,4*	*35,3*	*33,8*	*28,2*	*25,5*	*25,1*	*23,3*	*22,5*
Centro e Sud America	*46,3*	*48,6*	*49,0*	*42,8*	*39,8*	*35,5*	*31,2*	*29,8*
Africa	*47,6*	*48,8*	*50,3*	*50,8*	*51,0*	*49,6*	*48,3*	*50,3*
Asia	*42,5*	*45,2*	*47,0*	*44,1*	*40,0*	*36,1*	*30,9*	*29,9*
Oceania	*33,1*	*37,5*	*37,5*	*35,2*	*31,9*	*30,3*	*28,1*	*28,7*
MONDO	***40,0***	***42,2***	***43,6***	***41,1***	***38,4***	***35,5***	***31,8***	***31,5***

fonte: United Nations - Department of economic and social affairs - Popolations Division (World Population Prospects: the 2015 revision)

Il cosiddetto "vecchio continente", risulta in verità un "continente vecchio", registrando, salvo il 1950, una quota costantemente più bassa di bambini e ragazzi nella popolazione complessiva rispetto agli altri continenti. Considerando gli estremi della serie storica - 1950 e 2015 – il decremento nella quota di giovani e giovanissimi è comune a tutte le aree continentali ad eccezione dell'Africa, dove la presenza di 0-17enni nella popolazione risulta costantemente elevata (circa 1 abitante su 2 risulta di 0-17 anni). Nel periodo che va tra i due estremi, fatta eccezione per l'Europa per il quale il decremento risulta costante, negli altri continenti si registra un aumento della presenza di bambini e ragazzi nella popolazione fino agli anni 70', per poi avere un costante decremento.

Tavola 3 – Indice di vecchiaia per area continentale

AREA CONTINENTALE	*2000*	*2005*	*2010*	*2015*
Europa	*83,9*	*99,9*	*105,8*	*111,6*
Nord America	*57,5*	*60,2*	*66,1*	*78,3*
Centro e Sud America	*16,8*	*20,0*	*23,9*	*29,2*
Africa	*7,87*	*8,04*	*8,20*	*8,42*
Asia	*19,3*	*23,2*	*26,7*	*30,8*
Oceania	*38,4*	*41,2*	*44,8*	*50,6*

fonte: United Nations - Department of economic and social affairs - Popolations Division (World Population Prospects: the 2015 revision)

Le notevoli differenze che si registrano nella proporzione tra la popolazione di 0-14 anni e gli ultra-65enni nelle varie aree del mondo, derivano, come ovvio, dalla combinazione di due elementi: i tassi di natalità e la speranza di vita. L'Europa combina una più bassa propensione a fare figli ed una speranza di vita decisamente più lunga di quella del continente africano.

Restringendo l'analisi ai paesi geograficamente più vicini al nostro e con un caratteristiche demografiche simili, le tendenze evidenziano alcune differenze anche tra questi paesi. Dal 2000 al 2015, per esempio, la popolazione complessiva nei Paesi EU è aumentata del 4,4%,. Il segno "più" si registra in 20 paesi su 28, rilevante, sia in termini relativi che assoluti, per Belgio, Irlanda, Francia, Spagna, Italia, Olanda e Regno Unito, con la Spagna, in particolare, che negli ultimi 15 anni ha visto aumentare la propria popolazione di circa il 15%, pari a circa +6 milioni nella popolazione residente.

Le diminuzioni, in alcuni casi consistenti, si riferiscono, nella gran parte dei casi ai paesi dell'Est Europa: Romania e Bulgaria su tutti, seguiti dalle Repubbliche Baltiche. Da evidenziare infine il caso della Germania, la cui ampiezza demografica rende contenuta la diminuzione relativa (-1,2%), pur trattandosi di una diminuzione di circa 1 milione di persone.

Ultime considerazione relative all'invecchiamento della popolazione, che vede un generalizzato aumento dell'indice di vecchiaia (nessun paese sfugge a queste regola), pur con delle intensità diverse (vedi tav. che segue). Escludendo dalla cons0iderazioni i paesi molto piccoli (Malta e Cipro), si nota inoltre che l'aumento medio dell'indice di vecchiaia tra i paesi che vedono una diminuzione della popolazione, è significativamente più alto rispetto a chi vede un aumento (+43% contro +27%). Il che conferma che si tratta flussi migratori di giovani popolazioni, che portano ad un invecchiamento del paese che lasciano, ma hanno l'effetto di "ringiovanire" i paesi nei quali si stabiliscono.

Tav 4 - Popolazione residente al 01/01

Paesi	2000	2005	2010	2015	Var. 2015-2000	Var. % 2015-2000	Var. indice di vecchiaia 2015-2000
EU (28 paesi)	**487.259.080**	**494.598.322**	**503.170.618**	**508.504.320**	**21.245.240**	**4,4**	-
Belgium	10.239.085	10.445.852	10.839.905	11.237.274	998.189	9,7	11
Bulgaria	8.190.876	7.688.573	7.421.766	7.202.198	-988.678	-12,1	42
Czech Republic	10.278.098	10.198.855	10.462.088	10.538.275	260.177	2,5	34
Denmark	5.330.020	5.411.405	5.534.738	5.659.715	329.695	6,2	29
Germany	82.163.475	82.500.849	81.802.257	81.197.537	-965.938	-1,2	56
Estonia	1.401.250	1.358.850	1.333.290	1.314.870	-86.380	-6,2	34
Ireland	3.777.565	4.111.672	4.549.428	4.628.949	851.384	22,5	7
Greece	10.775.627	10.969.912	11.119.289	10.858.018	82.391	0,8	26
Spain	40.470.182	43.296.338	46.486.619	46.449.565	5.979.383	14,8	10
France	60.545.022	62.772.870	64.658.856	66.488.186	5.943.164	9,8	16
Croatia	4.497.735	4.310.861	4.302.847	4.225.316	-272.419	-6,1	20
Italia	56.923.524	57.874.753	59.190.143	60.795.612	3.872.088	6,8	31
Cyprus	690.497	733.067	819.140	847.008	156.511	22,7	40
Latvia	2.381.715	2.249.724	2.120.504	1.986.096	-395.619	-16,6	47
Lithuania	3.512.074	3.355.220	3.141.976	2.921.262	-590.812	-16,8	61
Luxembourg	433.600	461.230	502.066	562.958	129.358	29,8	10
Hungary	10.221.644	10.097.549	10.014.324	9.855.571	-366.073	-3,6	35
Malta	388.759	402.668	414.027	429.344	40.585	10,4	70
Netherlands	15.863.950	16.305.526	16.574.989	16.900.726	1.036.776	6,5	33
Austria	8.002.186	8.201.359	8.351.643	8.576.261	574.075	7,2	39
Poland	38.263.303	38.173.835	38.022.869	38.005.614	-257.689	-0,7	41
Portugal	10.249.022	10.494.672	10.573.479	10.374.822	125.800	1,2	44
Romania	22.455.485	21.382.354	20.294.683	19.870.647	-2.584.838	-11,5	38
Slovenia	1.987.755	1.997.590	2.046.976	2.062.874	75.119	3,8	35
Slovakia	5.398.657	5.372.685	5.390.410	5.421.349	22.692	0,4	34
Finland	5.171.302	5.236.611	5.351.427	5.471.753	300.451	5,8	40
Sweden	8.861.426	9.011.392	9.340.682	9.747.355	885.929	10,0	20
United Kingdom	58.785.246	60.182.050	62.510.197	64.875.165	6.089.919	10,4	18

Fonte: Eurostat

2. Possibili percorsi per incentivare l'aumento delle nascite.

Attualmente, una delle priorità su cui focalizzare l'attenzione è un intervento sul fisco, oggetto di analisi da parte di altri gruppi dell'Osservatorio. Sul punto, considerando la notevole incidenza della povertà

assoluta sulle famiglie con più di tre figli – emersa nelle ultime rilevazioni dell'ISTAT - nonché l'inevitabile scoraggiamento alla natalità che deriva da motivazioni di tipo economico, si ritiene utile segnalare l'opportunità di considerare la specificità della famiglia a livello fiscale. Inoltre, ferma restando la valutazione degli altri gruppi di lavoro, sarebbe opportuno valutare l'equità di alcuni benefici che non possono essere usufruiti dalle famiglie, nel caso di "coppie coniugate". Si pensi ad esempio, all'esenzione dell'IMU per la prima casa, che non è consentita se l'altro coniuge già possiede una abitazione, mentre per le coppie non coniugate tale esenzione è ammissibile.

Inoltre, le precedenti considerazioni ci permettono alcuni ragionamenti sui possibili rimedi all'implosione demografica del nostro paese.

Quasi tutte le coppie italiane affermano che sarebbero disposte ad avere due o tre figli, "se le circostanze lo permettessero". Poiché la migliore assicurazione per un bambino contro la povertà è avere entrambi i genitori che lavorano e/o con buone prospettive lavorative per il futuro, è evidente che queste condizioni sono tre: un lavoro tale da permettere un tenore di vita adeguato, una ragionevole sicurezza per il futuro, la possibilità di conciliare il lavoro con la cura dei bambini. Quindi, il primo strumento per combattere la bassa natalità italiana è aumentare i posti di lavoro.

È inoltre necessario che le coppie percepiscano che un bambino non rappresenta più una minaccia per le condizioni economiche di tutta la famiglia e che è possibile conciliare il lavoro con la cura dei figli.

Ciò premesso, i bonus bebè e altri incentivi una tantum, anche se utili, non possono frenare il calo delle nascite. Anche perché essi si concentrano nella prima fase della vita del bambino, che non è necessariamente la più costosa. È pertanto necessario adottare misure strutturali, simili a quelle messe in atto in altri paesi – come la Svezia e la Francia – dove effettivamente nascono molti più bambini che in Italia. In questi due paesi, la nascita del bambino si traduce in un automatico incremento di reddito della coppia, e il reddito aggiuntivo si protrae fino all'adolescenza. Inoltre, i servizi alla primissima infanzia sono molto più variegati e meno costosi per le coppie rispetto alla situazione italiana.

Pertanto, assume particolare rilevanza l'investimento nel sistema dei servizi alla prima infanzia 0-6 anni, anche con attenzione alla qualità dei servizi e al costo sostenuto dalle famiglie, che spesso portano molte mamme alla difficile scelta di rinunciare ad un lavoro che diventa poco conveniente davanti agli elevatissimi costi dei nidi.

Ciononostante, mancano ancora interventi per sostenere le nascite. Molto spesso il figlio viene considerato come qualcosa di essenzialmente privato, una specie di "proprietà" dei genitori e non invece come un bene per lo Stato e per la società. Tuttavia, sarebbe opportuno socializzare il costo del figlio, come in Francia e in Germania, perché una demografia florida è un bene comune. Fino al 2010 l'invecchiamento della popolazione italiana è stato frenato dall'arrivo degli stranieri, e da una natalità bassa, ma in ripresa durante il primo decennio del nuovo secolo. La crisi – con il drastico calo delle immigrazioni, l'incremento delle emigrazioni, l'incremento della povertà e dell'incertezza – e l'uscita dalla scena riproduttiva dei figli del baby boom, hanno drammaticamente messo in luce l'incapacità di rinnovarsi della popolazione italiana. C'è da augurarsi che la politica trovi la forza, la cultura e la lungimiranza per affrontare finalmente questi problemi, sotto la spinta di un'opinione pubblica finalmente consapevole del valore collettivo di una demografia florida. Più aspettiamo, peggio sarà.[120]

Sul punto, il Prof. Giancalo Blangiardo ha riassunto i possibili percorsi nelle "**cinque sfide demografiche per (tentare di) uscire dal tunnel**»", sulle quale si ritiene doverosa una riflessione:

1) Recuperare il patrimonio demografico perduto rimettendo al centro la famiglia.

2) Rilanciare la natalità come investimento della società.

3) Passare dalla fase dell'accoglienza solidale alla valorizzazione di un'immigrazione socialmente inserita e «sostenibile».

4) Non disperdere il giovane capitale umano.

5) Raccontare «correttamente» la crisi demografica attraverso i media, per sensibilizzare la popolazione e ottenere consenso sui necessari interventi.

[120] Cfr. Dalla Zuanna, Pubblicato su www.neodemos.it il 17 gennaio 2017

GRUPPO 3

Analisi giuridica, economica e sociale del fenomeno della disgregazione familiare anche dal punto di vista della frammentazione delle competenze giurisdizionali in materia di famiglia

Responsabile scientifico: Prof. Avv. GIANNI BALLARANI
Coordinatore del gruppo: Avv. Marta Giovannini

L'EVOLUZIONE DELLA FAMIGLIA FRA DIRITTO E SOCIETÀ

Il titolo, espressione della indagine sul **rapporto tra eteronomia ordinamentale e autonomia privata in ambito familiare**, vuole riflettere la sempre maggiore tendenza, sia sul piano normativo sia su quello giurisprudenziale, al progressivo abbandono del connotato pubblicistico nella materia generale del diritto di famiglia, accordando sempre maggiori spazi alla autodeterminazione privata dei rapporti e degli assetti.

Questa tendenza, che emerge chiaramente da una lettura trasversale del recente formante normativo (degiurisdizionalizzazione e negoziazione assistita, divorzio breve, unioni civili, disciplina delle convivenze) e giurisprudenziale (accordi prematrimoniali, accordi in vista della cessazione delle convivenze, accordi sull'affidamento dei figli), impone, infatti, una riflessione politica e tecnica, potendo incidere implicitamente sulle scelte di politica legislativa, sia sul piano del diritto sostanziale, sia su quello del diritto processuale, dato il progressivo scostamento del concetto di compagine familiare dai modelli giuridici tradizionali.

Sebbene l'apertura all'autonomia privata in ambito familiare, trovando ragione nella mutata fisionomia della famiglia e nella attuale visione dei rapporti familiari, giustifichi il progressivo distacco da quella concezione pubblicistica che ne aveva determinato le regole di base dei singoli istituti e che imponeva un controllo dello Stato, tanto nella fase genetica, quanto in quella patologica, non può, al riguardo, omettersi di considerare come la materia non comprenda i soli rapporti tra adulti, bensì coinvolga anche e soprattutto i rapporti tra adulti e minori; ambito, quest'ultimo, ove la riflessione si impone in ragione della esigenza ordinamentale di tutela pubblica del superiore interesse del minore ad un sano e armonico sviluppo psicofisico.

Sicché, ad avviso di chi scrive, ogni tentativo di definizione delle politiche di governo in ambito familiare non può prescindere dal considerare la preminente rilevanza della questione, in quanto ogni ambito di intervento, se affrontato in una ottica di massima attuazione dell'autonomia privata, ovvero nella opposta prospettiva della esigenza di tutela pubblica del superiore interesse del minore, conduce a risultati profondamente differenti sul piano della risposta normativa.

Del resto, considerando la famiglia come fondamentale corpo intermedio fra lo Stato e la persona, che non sia dato definire una politica in materia se non orientandola primariamente alla tutela del superiore interesse del minore, trova implicita conferma solo a considerare come gli effetti delle scelte

attuali, determinando gli assetti futuri, si proietteranno su quelle famiglie che i minori di oggi saranno chiamati un domani ad edificare.

Così, la proiezione verso il futuro della riflessione odierna, impone un approccio sempre orientato alla prudenza, dovendo questa governare, ad un tempo, la riflessione del giurista e l'azione di chi ha il compito istituzionale di progettare il futuro attraverso la predisposizione di politiche legislative e di governo.

In questa prospettiva, la necessità e l'urgenza di intervenire a supporto della famiglia passa, innanzi tutto, per la predisposizione di interventi concreti volti al potenziamento delle strutture istituzionali esistenti, quali il Dipartimento per le Politiche della Famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza che, se dotati di idonee strutture e di adeguati mezzi, possono svolgere un fondamentale ruolo di impulso nelle azioni, di coordinamento delle attività e di controllo dell'operato.

PERCORSO DI ANALISI

Su queste basi, il percorso metodologico proposto al Gruppo di lavoro e con questo condiviso, si è orientato verso il quadro sinteticamente espresso nel titolo scelto e riflesso nelle considerazioni sopra richiamate, con particolare riguardo a **4 aree tematiche specifiche**, i cui contenuti verranno approfonditi con le relazioni che si svolgeranno nel corso della Sessione e che hanno rappresentato l'oggetto delle proposte.

1° ambito:

Esigenze di miglioramento del sistema-giustizia in ambito familiare e strumenti di soluzione conciliativa delle problematiche inerenti alle relazioni familiari e interpersonali

Il primo campo di riflessione svolto nel corso dei lavori del Gruppo C ha avuto ad oggetto l'analisi delle esigenze di miglioramento del sistema-giustizia in ambito familiare e gli sviluppi delle proposte di modifica normativa ad oggi allo studio del Senato (d.d.l. n. 2284: **Allegato 1**).

In questa prospettiva, la stringente necessità, da più parti avvertita, di ripensare la struttura, il funzionamento e le dinamiche del sistema giustizia in ambito familiare e minorile, determinata dalla correlata esigenza di massima garanzia degli interessi individuali e superindividuali che il sistema ordinamentale è chiamato a proteggere, ha condotto alla indagine del formante normativo attuale, in relazione ai progetti di legge recentemente susseguitisi e ai relativi lavori, al fine di individuarne, ad un tempo, le criticità e i punti di forza, le lacune e le problematiche interpretative ed attuative, con particolare riferimento alla ipotesi di istituzione di un organo unitario volto a garantire una risposta maggiormente uniforme alle specifiche esigenze di giustizia in ambito minorile e familiare.

Dal lavoro svolto in ordine ai presupposti oggettivi che motivano la revisione del sistema attuale e alle soluzioni sinora prospettate, al fine di poter addivenire alla formulazione di una proposta largamente condivisa e concretamente attuabile e tenendo conto di come il patrimonio professionale, culturale e di esperienza maturato nei tribunali e nelle procure per i minorenni sia irrinunciabile per una compiuta revisione normativa in materia, è emersa l'esigenza primaria di individuare i **cardini fondamentali** per garantire una giustizia "a misura di minore", sintetizzabili nella:

- specialità dei diritti e assoluta specializzazione del connesso sistema giudiziario;
- integralità ed unitarietà della giurisdizione;
- natura multidisciplinare delle competenze professionali implicate;
- prossimità territoriale.

In questo senso, alla luce di quanto emerso dal lavoro di indagine sull'insieme eterogeneo dei pareri espressi in ordine al surriferito d.d.l. n. 2284, si sono individuati, come **paradigmi indefettibili**:

- l'esigenza di garantire l'unità della giurisdizione civile e penale in ambito minorile;
- il garantire l'esclusività delle funzioni;
- il garantire la specializzazione;
- il garantire la prossimità;

- il garantire l'approccio multidisciplinare, affiancando all'analisi giuridica la valutazione tecnica.
- il garantire la "concentrazione delle tutele" attraverso l'unificazione delle competenze, l'uniformità dei riti e il fornire garanzie processuali omogenee.

Nella medesima prospettiva di cui alla intitolazione del primo contesto di lavoro, accanto alla tematica della giurisdizione in ambito familiare, si inquadra l'ambito dell'indagine sugli **strumenti di soluzione conciliativa delle problematiche inerenti alle relazioni familiari e interpersonali** che si è proposto di far confluire nel piano triennale delle politiche in materia di famiglia, sia come prospettazione di obiettivo, sia come proposizione di azione concrete di politica normativa.

Questione preliminare:

Nell'ottica di una maggiore efficacia delle azioni a tutela dei componenti della famiglia, con specifica attenzione ai soggetti più deboli si propone lo studio di un modello extragiudiziale (anche in chiave pre-processuale o infra-processuale) di orientamento collaborativo per la gestione in chiave conciliativa delle problematiche inerenti alle relazioni familiari e interpersonali, mediante l'ausilio di una rete di professionisti, sulla scorta dei modelli di gestione collaborativa e conciliativa delle criticità interpersonali a livello familiare già adottati in altri Paesi (**Allegato 2**).

Riflessione generale:

L'oggetto del progetto non è da individuarsi nella revisione di istituti già previsti per le patologie dei rapporti interpersonali e familiari, bensì è rivolto alla costituzione di una metodologia innovativa che si avvalga dell'ausilio di diverse professionalità operanti in *equipe*, estendendo la propria azione a tutte quelle relazioni significative per la persona umana nel quadro dei rapporti interpersonali, nel tentativo di radicare un modello culturale differente, volto, in primo luogo, alla sensibilizzazione e alla responsabilizzazione di ogni soggetto coinvolto, in modo diretto e riflesso, nelle crisi inter-relazionali.

Lo strumento dovrebbe assolvere compiti conciliativi rivolti alle gestioni delle criticità, tanto sul piano della prevenzione, quanto su quello della gestione delle conflittualità in atto.

Ipotesi:

La riflessione vuole essere orientata verso l'ideazione e la possibile istituzione di apposite strutture a composizione mista in cui vengano a confluire le differenti professionalità, garantendo il necessario apporto tecnico per affrontare le singole problematiche, sia sotto il profilo della consulenza preliminare, sia sul piano del supporto operativo.

Attraverso la cooperazione e l'interazione fra i differenti apporti professionali e la predisposizione di una rete a sostegno della persona nelle dinamiche relazionali, lo strumento mira a restituire capacità di autonoma e più adeguata prosecuzione nei processi di vita interpersonale.

In questa prospettiva, lo strumento vuole assolvere ad una funzione precipuamente preventiva delle criticità nei rapporti familiari, a maggior garanzia dell'armonia familiare e del benessere dei suoi membri, considerando come il favorire il raggiungimento di soluzioni concordate alle criticità nei rapporti familiari, attraverso l'instaurazione di dinamiche di comunicazione collaborativa interpersonale, oltre a garantire una maggiore efficacia delle azioni a tutela della persona, con specifica attenzione ai soggetti deboli, avrebbe l'ulteriore pregio di ottenere un correlato effetto deflattivo del carico della giustizia.

2° ambito:

Regole generali in materia di affidamento dei figli nella crisi delle convivenze

Questione preliminare:

Nell'ambito della crisi nella coppia coniugata con figli le parti non possono sottrarre al vaglio giudiziale la materia dell'affidamento della prole nelle procedure di separazione, divorzio e negoziazione assistita, nemmeno a fronte di una comune volontà in tal senso e nonostante i giudizi abbiano ad oggetto lo *status* di coniuge e non quello di genitore.

Laddove, invece, la crisi della convivenza affettiva emerga nell'ambito di una coppia non coniugata con figli, il ricorso alle procedure di affidamento è solamente eventuale in quanto rimesso alla comune volontà delle parti o al ricorso di una di queste.

Riflessione generale:

La questione si presta ad essere affrontata in una duplice prospettiva: sotto l'ottica dell'autonomia privata in ambito familiare, che oggi sembra essere la tendenza dominante, ovvero sotto l'ottica della esigenza di tutela pubblica del superiore interesse del minore.

Ipotesi:

L'ipotesi, in quest'ambito è duplice:

- per un verso, potrebbe essere quella di rendere facoltativa per i coniugi in crisi la materia dell'affidamento della prole, consentendo loro di decidere se sottrarre dai giudizi di separazione e divorzio e dalle procedure di negoziazione assistita le questioni sull'affidamento dei figli; in questa prospettiva, si potrebbe argomentare in ordine alla esigenza di garantire che la loro piena autonomia nella determinazione degli assetti dell'indirizzo della vita familiare e in quella sulla cura della prole (artt. 144 e 147 c.c.) nella fase fisiologica del rapporto coniugale sia riconosciuta anche nella fase patologica della relazione coniugale, le cui procedure, peraltro, incidono sullo *status* di coniuge e non su quello di genitore. A conforto di questa ipotesi, potrebbe deporre proprio la libertà accordata implicitamente alle coppie non coniugate in crisi di scegliere se ricorrere o meno al giudice per la definizione dell'affidamento della prole;
- per altro verso, indagata la questione sotto l'ottica del rilievo pubblico della famiglia e delle esigenze ordinamentali di tutela del superiore interesse del minore, si potrebbe prospettare il rendere obbligatoria la procedura di affidamento della prole nella crisi delle convivenze non coniugali, argomentando in ordine alle regole che governano la crisi coniugale e che non consentono ai coniugi di sottrarre la materia al vaglio giudiziale.

3° ambito:

Riconoscimento automatico della filiazione

Questione preliminare:

Il figlio nato in costanza di matrimonio è direttamente figlio "legittimo" della coppia, in forza della certezza della maternità e della correlata presunzione di paternità, mentre il figlio nato al di fuori del matrimonio, per vedersi riconosciuto lo *status* di figlio, necessita del riconoscimento da parte almeno di uno dei genitori.

Riflessione generale:

Al fine di una piena e definitiva equiparazione della filiazione nata al di fuori del matrimonio con quella nata in costanza di matrimonio, occorrerebbe considerare l'opportunità di rimuovere quest'ultimo profilo di discriminazione, dandosi così piena attuazione allo stato unico di figlio, così come inteso dalla legge di riforma della filiazione (l. n. 219 del 2012 e d.lgs. n. 154 del 2013).

Ipotesi:

Si propone di studiare l'ipotesi del riconoscimento automatico della filiazione "naturale" in capo alla sola madre, garantendo al contempo, così come ora è per le gestanti coniugate o non coniugate, la facoltà di accesso al c.d. "parto anonimo" di cui all'art. 30 del D.P.R. n. 396 del 2000 sullo Stato civile.

4° ambito:

Diritto del minore a crescere nella propria famiglia

Questione preliminare:

Nel chiaro intento del legislatore del 1983, poi ribadito nel 2001 e da ultimo con la rimeditazione del concetto di abbandono ad opera della legge n. 219 del 2012 e del correlato decreto attuativo n. 154 del 2013, l'affidamento e l'adozione debbono essere inquadrati come istituti residuali ad applicazione alternativa e/o quantomeno progressiva, distinguendosi l'ambito di applicazione del primo da quello del secondo sulla base della temporaneità o definitività dell'abbandono.

Il carattere espressamente residuale degli istituti è stato ben posto in luce già nel dettato originario della legge con la norma di apertura in cui si afferma il diritto del minore a crescere e ad essere educato nella *propria* famiglia.

La norma è lo specchio su cui si riflette l'implicita e quasi scontata considerazione che il superiore interesse del minore ad un sano armonico sviluppo psicofisico si realizza primariamente nel contesto

familiare di origine. In tal senso, del resto, depone, in primo luogo, la proiezione costituzionale verso l'unità della famiglia e la tutela dei minori e della maternità (artt. 29 ss. Cost.), che si traduce nel richiamo al dovere ordinamentale di predisporre mezzi e risorse anche economiche come concreti strumenti di attuazione.

Ciò sta a significare che l'ordinamento non ignora come negli sviluppi delle vicende, il trauma al minore non sia esclusivamente da ricondurre all'abbandono, ma sia anche legato allo "sradicamento" dal contesto affettivo originario.

Riflessione generale:

In questa prospettiva, si è ritenuto opportuno indagare il senso del "diritto del minore a crescere *nella propria famiglia*" e sul senso da dare al termine famiglia, alla luce della concezione attuale di essa e della c.d. genitorialità sociale, aprendo una riflessione nuova sul concetto di abbandono, specie alla luce di quanto espresso dalla legge n. 219/2012, richiamando anche la continuità affettiva che, comunque, va letta sotto la medesima prospettiva (legge n. 173/2015).

Si vuol dire che, il richiamo alla propria famiglia non può più intendersi esclusivamente fatto ai genitori biologici, bensì al tessuto familiare originario. E non è un caso che già la normativa in materia chiami in causa i parenti entro il 4° grado.

In questa direzione che si potrebbero migliorare le prassi, nel tentativo di dar maggior rilievo alla condivisione solidale e al coinvolgimento partecipativo dell'intera compagine familiare alla vicenda con una apposita rete di sostengo a che, in armonia con il principio di sussidiarietà, vengano ad affiancarsi l'azione delle Istituzioni dello Stato e l'azione dei privati, nel sostegno completo alla famiglia nel suo insieme al fine di individuare e agevolare il superamento delle difficoltà specifiche, specie se di natura economica, evitandone la disgregazione.

Ipotesi:

Ciò porta a riflettere sull'esigenza di implementare le risorse idonee a garantire il pieno coinvolgimento della *compagine familiare* di origine nel suo intero, nel tentativo di evitarne la disgregazione e lo sradicamento del minore, coinvolgendo, oltre alle Istituzioni e ai Servizi Sociali, il Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza a cui affidare specifici compiti di coordinamento e di impulso, dotandolo di idonei strumenti e, sul piano privato, l'associativismo e le figure professionali anche con particolare attenzione alle problematiche legate alle fasi prodromiche all'affidamento e all'adozione, nonché al post-adozione.

DOCUMENTI ALLEGATI

1. ONIDA – DOCUMENTO DI SINTESI SUI PARERI ESPRESSI SUL D.D.L. N. 2284

2. GIOVANNINI – QUADRO DELLA MEDIAZIONE IN EUROPA

ALLEGATO 1

Quadro di sintesi dei pareri espressi in ordine ai punti focali del disegno di legge 2284 "Delega al governo per la soppressione del tribunale per i minorenni e dell'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni" (attualmente all'esame del Senato) Tessa Onida

L'obiettivo del presente lavoro è di proporre un focus sulla situazione - peraltro ancora fortemente fluida - del c.d. ddl Berruti che è il frutto di una commissione presieduta dall'ex membro del CSM Giuseppe Maria Berruti che il Governo ha nominato per proporre una riforma della giustizia civile. Tale commissione ha concluso il proprio lavoro elaborando un testo - presentato alla Camera nel 2014 - che contiene i punti focali per la riforma della giustizia minorile all'articolo 1b. Una volta licenziato dalla Camera il 10 marzo 2016 (ddl 2953/C) il testo della riforma è approdato al Senato dove - dopo essere stato rubricato con il n. 2284 - è stato significativamente modificato e - *rebus sic stantibus* - è possibile che venga ulteriormente modificato prima di tornare alla Camera in virtù dei numerosi emendamenti presentati per la sua "correzione in corso". Di questi, attualmente, quelli che sembra abbiano maggiori possibilità di essere recepiti sono i due maxi emendamenti 1.37 e 1.38 anche se, con l'approssimarsi della fine dell'attuale legislatura, la sua approvazione appare obiettivamente sempre più improbabile. Segnaleremo comunque, nel prosieguo di questo lavoro, i punti che maggiormente hanno acceso il dibattito sull'articolo 1b del ddl in oggetto evidenziando il tenore dei pareri (favorevoli o contrari) che su di essi sono stati espressi certi che - **comunque concluda il suo iter il ddl Berruti - il dibattito politico-dottrinale sviluppato su di esso costituirà la base per ogni intervento che si deciderà di compiere sulla giustizia minorile** (e d'altra parte la necessità di intervenire sulla stessa è un punto che accomuna praticamente tutti i soggetti che vi hanno preso parte) a prescindere dal fatto che ciò accada in questa o nella prossima legislatura. Del resto, la decisione di mettere una pietra sopra i Tribunali per i minorenni non è facile da prendere perché "gli spazi, i tempi e le forme della giustizia ordinaria e del processo civile ordinario, anche sotto il profilo culturale, sono prevalentemente strutturati per procedimenti che riguardano beni materiali, patrimoni, questioni aventi rilevanza economica piuttosto che diritti della persona e della vita di relazione familiare"[121]. Tuttavia, prima di fare il punto sui pareri espressi circa la proposta di riforma in parola crediamo opportuno premettere che, come è naturale che sia quando si arriva alla stesura di un testo di una legge che si propone di dar vita ad una modifica così importante nel mondo della giustizia, le osservazioni che sono state fatte sono, tendenzialmente, più improntate a farne emergere i (veri o supposti) limiti piuttosto che i pregi per ottenerne una correzione (la quale per costituire una via effettivamente percorribile dovrà tenere conto delle limitate risorse disponibili). In questo senso devono essere letti alcuni degli interventi critici che di seguito riportiamo a partire da quelli dell'Avvocato Maria Giovanna Ruo presidente dell'associazione CamMiNo (camera nazionale avvocati per la famiglia e i minorenni) alla quale va – peraltro - riconosciuta buona parte della paternità dei due maxi emendamenti precedentemente richiamati (l'1.37 e l'1.38). La posizione dell'Avvocato Ruo non è, infatti, di chiusura nei confronti del ddl di riforma, anzi, ritiene che si tratti di un'occasione da non perdere, anche se auspica l'accoglimento dei ricordati emendamenti perché la stessa possa portare una soluzione effettiva ai due macro-problemi dei procedimenti che interessano i minori nel nostro Paese: il frazionamento delle competenze fra giudici diversi e composti diversamente; la polverizzazione dei riti, cioè delle regole che presiedono al processo.

[121] Cfr. Maria Francesca Pricoco - Presidente del Tribunale per i Minorenni di Catania nell'intervista rilasciata a ARGO il 12 maggio 2014 che individua tra i maggiori rischi quello di non poter garantire lo spazio adeguato per l'ascolto, per la conoscenza, per le informazioni, per gli approfondimenti, per il confronto, la mediazione, la verifica e per tutte quelle attività processuali che consentono di mettere al centro del giudizio le questioni del benessere psico-fisico della persona minorenne.

I. Soppressione dei Tribunali per Minorenni e istituzione presso i tribunali ordinari e le corti di appello (e sezioni distaccate di corte di appello) di sezioni circondariali e distrettuali specializzate per la persona, la famiglia e i minori - soppressione dell'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni.

Pareri favorevoli:

Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori (AIAF) Delibera del Comitato direttivo nazionale AIAF del 12 luglio 2014

L'AIAF ha sempre ritenuto e continua a ritenere necessaria e indispensabile l'istituzione delle Sezioni Specializzate in diritto delle persone e della famiglia presso ogni Tribunale e Corte di Appello, così come avviene da tempo per le controversie di lavoro, che dovranno essere composte esclusivamente da giudici ordinari a norma dell'art. 1 c.p.c. Ciò per assicurare anche l'effettiva tutela dei diritti e la loro concreta attuazione.

Pareri contrari:

Parere del C.S.M. (Delibera consiliare del 13.7.2016) sul disegno di legge delega n. 2284, nel testo già approvato dalla Camera il 10 marzo 2016

Il CSM, nell'alternativa fra un tribunale specializzato, autonomo e separato, da un lato, e le sezioni specializzate all'interno del tribunale ordinario, dall'altro, evidenzia come questa seconda ipotesi, se da una parte persegue la razionalizzazione delle risorse disponibili e la concentrazione delle tutele, dall'altra rischia di erodere un patrimonio professionale e culturale come quello dei Tribunali e delle Procure per i minorenni. Il CSM propone di adottare una via intermedia che lasci temporaneamente in vita il Tribunale e la Procura per i minorenni rimodulandone le competenze e istituendo, nel contempo, le sezioni specializzate presso i tribunali ordinari in materia di relazioni familiari, minori e status della persona. Il CSM ritiene più razionale e in maggiore sintonia con le premesse culturali il testo originario del d.d.l. n. 2953, rispetto a quello licenziato dalla Camera con voto del 10 marzo 2016 e ora prorogato al Senato con il n. 2284. Il progetto originario conservava integralmente l'operatività del tribunale per i minorenni e della relativa procura nel settore civile e penale attribuendo ad esso la competenza sul minori stranieri non accompagnati e prevedeva l'istituzione presso i tribunali ordinari della sezione specializzata per la famiglia e le persone.

Parere dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia (AIMMF) – 20.2.2016 e del 18.1.2017[122]

[122] In realtà già il 22 febbraio 2013 l'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e la famiglia aveva già messo nero su bianco i punti chiave che deve osservare una possibile legge di riforma della giustizia minorile che si proponga di andare nella direzione di "una giustizia a misura di minore" e che vertono sull'istituzione di un Tribunale per la persona, i minorenni e le relazioni familiari ed accentramento in esso di ogni competenza civile, penale e amministrativa. Gli altri **interventi fondamentali (in armonia con le Linee Guida del Consiglio d'Europa del 17 novembre 2010) dovranno poi essere:**

- riordino dei procedimenti civili minorili e familiari;
- disciplina dell'esecuzione dei provvedimenti civili minorili e familiari;
- disciplina della mediazione penale e familiare;
- riforma del sistema penale minorile;
- introduzione di un ordinamento penitenziario per i minorenni e i giovani adulti;
- revisione dei procedimenti amministrativi ex artt. 25 ss. R.D.L. n. 1404 del 1934.

I principi imprescindibili per la costituzione dell'Organo sono:

- garantire l'unità tra giurisdizione civile e penale minorile;
- garantire l'esclusività delle funzioni per tutti i magistrati, anche di appello e per quelli del Pubblico Ministero;
- garantire la composizione multidisciplinare (ritiene l'Associazione la non opportunità del distinguere fra "valutazione tecnica" e "valutazione delle prove e delle questioni giuridiche").

Le caratteristiche dell'Organo dovranno quindi essere quelle di un organo – specializzato e a composizione multiprofessionale – che ha i caratteri del Giudice di prossimità (organico di magistrati proporzionale ad un bacino

L'AIMMF ha espresso il proprio dissenso per l'abbandono della proposta del governo condivisa di istituire un Tribunale ed un ufficio specializzato autonomo di Procura che accorpino le competenze in materia di persone, famiglia e minorenni. Ritiene non soddisfacente la proposta approvata in Commissione giustizia alla Camera di introdurre sezioni specializzate presso i tribunali ordinari e gruppi specializzati presso le procure ordinarie. Esprime dissenso per la mancata previsione dell'esclusività delle funzioni e per la cancellazione dell'autonomia gestionale ed organizzativa dell'ufficio del pubblico ministero minorile (il cui ruolo propulsivo penale e civile, in ragione della funzione riparativa e rieducativa del processo penale minorile e della legittimazione attiva a tutela della persona minore di età, verrebbe svolto da gruppi specializzati presso le Procure ordinarie).

In particolare, rileva l'AIMMF serie preoccupazioni per la sorte delle Procure minorili, non essendo prevista l'esclusività nell'esercizio delle relative funzioni, così come per il correlato rischio di una dispersione della specializzazione in un momento come quello attuale ove è prossima la scadenza (11/06/2019) per il recepimento della Direttiva europea 2016/800 sulle garanzie processuali per i minori indagati o imputati. Accanto a questi profili, l'AIMMF valuta la soluzione proposta peggiorativa sotto il profilo economico e sotto il profilo funzionale, comportando una sottrazione di risorse dedicate alla giustizia minorile e una ridotta capacità di controllo sulle medesime, passando le stesse dalla competenza del Ministero della giustizia a quella dei Dirigenti dei Tribunali e delle procure ordinarie. Sul piano funzionale, si avverte il rischio di compromettere sia la possibilità di interventi tempestivi ed efficaci a protezione dell'infanzia sia di perdere l'autonomia organizzativa dei Dirigenti degli Uffici e della rappresentanza esterna nei confronti degli enti locali e dei servizi sociosanitari in ragione dell'indebolimento del ruolo chiave dell'autorità giudiziaria minorile.

Parere dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza - Dott.ssa Filomena Albano - sul disegno di legge delega n. 2284 del 30 agosto 2016.

Versante giudicante: la proposta soppressione del Tribunale per i minorenni e la correlata creazione di sezioni specializzate del Tribunale Ordinario sul modello della sezione lavoro non risolve i problemi di riparto delle competenze, che si riprodurrebbero tra tribunale circondariale e tribunale distrettuale. Il Garante ritiene necessaria la riforma dell'art. 38 delle disposizioni attuative del codice civile.

Versante inquirente/requirente: la proposta di trasferire le competenze della Procura presso il Tribunale per i Minorenni ai "gruppi specializzati" presso la Procura ordinaria non garantirebbe l'esclusività delle funzioni minorili in capo ai Sostituti e comporta il rischio di perderne l'esperienza. Va garantita la continuità degli uffici minorili di Procura (con attuali competenze penali, civili e di sorveglianza), la specialità funzionale e culturale, nonché la finalità preventiva e di filtro.

Nota del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Calabria – Dott. Antonio Marziale – 17.8.2016

Il Dott. Marziale esprime preoccupazione riguardo al disegno di riforma della giustizia nella parte in cui contempla la soppressione dei Tribunali e delle Procure minorili prevedendone la ricollocazione presso il Tribunale Ordinario. Evidenzia il rischio di far venir meno la percezione della cultura minorile che richiede una specifica specializzazione ed il rischio di perdere l'esperienza dei tribunali e delle procure minorili in un contesto, quello europeo, che prende il modello italiano ad esempio. Infatti, ricorda (anche) il dott. Marziale, con la recente approvazione della *Direttiva sulle garanzie procedurali per i minori penalmente indagati o imputati* del 9 marzo 2016 l'Europa ha imposto agli Stati membri di utilizzare l'esperienza del modello italiano.

---

stimato di 400.000 persone, secondo lo "Studio di fattibilità" redatto dall'AIMMF per il triennio 2005-2008). Lo stesso deve poi poter garantire:

- l'esclusività delle funzioni, la specializzazione del giudice;
- la composizione multidisciplinare;
- l'unitarietà della giurisdizione;

In questo senso, l'Associazione non ritiene idonea la costituzione di sezioni specializzate all'interno dei tribunali, anche perché in contrasto con la necessità di avere un ufficio del PM autonomo e specializzato.

Contributo dell'Associazione Famiglie per l'accoglienza

L'Associazione, nell'esprimere contrarietà alla soppressione del Tribunale per i minorenni, pone in evidenza come l'accorpamento delle competenze in una sezione specializzata per la famiglia e per i minori rischi di trasformarsi in un allargamento delle competenze, dovendosi per converso garantire una forte specializzazione di competenza tecnica dei magistrati e il ruolo e le funzioni dei magistrati non togati, nonché la prossimità territoriale. Ulteriore elemento critico viene rilevato con riguardo alla non sufficiente definizione del riparto fra i compiti distrettuali (ovvero minorili in senso stretto) e quelli circondariali, rispetto ai quali ultimi il ddl non garantisce la specializzazione dei magistrati. La scomparsa della Procura minorile comporta, secondo l'Associazione, il rischio della perdita del bagaglio di competenza ed esperienza sua propria.

Avvocato M.G. Ruo audizione del 9 maggio 2017 a Roma, presso l'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia

Nelle Procure i PM hanno dei compiti importantissimi perché, a parte tutti i procedimenti nel quali devono intervenire - come quelli sullo stato delle persone, i procedimenti matrimoniali e minorili - hanno un compito fondamentale nel processo penale minorile: lì, infatti, il PM che svolge l'istruttoria ha un ruolo primario per cui occorre anche una specializzazione e, quindi, che ci siano PM adibiti solo alla materia minorile e che la materia sia assegnabile solo a loro. Nel ddl 2284 era prevista una competenza esclusiva per i giudici ma solo per quelli distrettuali, non per quelli circondariali, ma questo non è pensabile perché anche le Procure devono avere la stessa esclusività biunivoca e nell'emendamento 1.38 è stato previsto che questo avvenga.

Riflessioni sulle criticità in ordine alla rispondenza del proposto nuovo assetto della giustizia minorile alle concrete esigenze di tutela del superiore interesse del minore. Ing. Massimo Orselli – Forum del Terzo Settore

Ad oggi gli uffici dei Tribunali per i minorenni hanno acquisito una particolare attitudine nell'affrontare questioni in cui sono coinvolti minori di età (quindi: cura necessaria alla loro presa in carico, attenzione alla delicatezza dell'età evolutiva, capacità di lettura di diversi fattori in atto come le eventuali motivazioni, gli aspetti psicologici, le situazioni familiari e il diversificato tessuto sociale di appartenenza) ed è quindi evidente che tali organi debbano essere preservati, proprio in ragione del superiore interesse del minore evitando in tal modo anche il ricorso a personale non esperto e non specificamente formato. Sempre nell'interesse prioritario della tutela del minore sembra irreale l'ipotesi di "annullare" o "ridurre" l'attuale qualità ed efficacia del sistema italiano di tutela giudiziale dei minori, a cui è dedicato un organo specifico come la Procura della Repubblica, con gli specifici servizi connessi come il Pubblico Ministero e il personale amministrativo e di polizia giudiziaria.

Lo stesso Massimo Orselli il 19 maggio 2017 ha inoltre ricordato la posizione espressa relativamente al ddl in oggetto da parte del Consiglio d'Europa che con una lettera del 9/05 u.s. inviata al Presidente del Senato, Pietro Grasso, ha espresso il proprio parere negativo sul ddl 2284. Il Commissario per i diritti umani Nils Muiznieks teme, infatti, che la riforma del sistema giustizia al momento in esame al Senato "possa indebolire il ben consolidato sistema di protezione dei diritti dei minori", in quanto "minerebbe le capacità dell'Italia di far fronte agli obblighi assunti in sede internazionale". Il Commissario sottolinea, inoltre, che il trasferimento di competenze al Tribunale ordinario potrebbe portare all'indebolimento della tutela dei minori che vengono in contatto con le autorità giurisdizionali, nonché alla dispersione dell'esperienza e conoscenza accumulata per decenni dai magistrati che si occupano di giustizia minorile.

Il Gruppo CRC Osservazioni sullo schema del disegno delega al Governo approvato dal Consiglio dei Ministri in data 29 agosto 2014 e recante le disposizioni per istituire presso tutte le sedi di tribunale le "sezioni specializzate per la famiglia e la persona" 27 ottobre 2014

Il Gruppo CRC esprime preoccupazione per il disegno di legge che prevede l'istituzione di "sezioni specializzate per la famiglia e la persona", in quanto di fatto volto a smantellare un sistema connotato dalla specializzazione e incentrato sulle persone di minore età.

II Specializzazione dei magistrati e esclusività delle loro competenze

Pareri contrari:

Parere del C.S.M. (Delibera consiliare del 13.7.2016) sul disegno di legge delega n. 2284, nel testo già approvato dalla camera il 10 marzo 2016

Il testo prevede l'istituzione di sezioni specializzate: le sezioni circondariali e le sezioni distrettuali. Le sezioni distrettuali, sul modello della sezione lavoro, dovrebbero garantire l'esclusività delle funzioni e opererebbero nella composizione oggi prevista per il Tribunale per i Minorenni. Il secondo grado del giudizio dei procedimenti affidati alle sezioni circondariali e distrettuali sarebbe affidato a sezioni specializzate presso le Corti d'appello e alle sezioni distaccate delle Corti d'Appello dove i magistrati eserciterebbero le funzioni in via esclusiva. Il CSM ritiene che l'intervento non sembra in grado di risolvere le difficoltà di riparto delle competenze tra Tribunale Ordinario e dei Minorenni che verrebbero a proporsi tra tribunale circondariale e distrettuale. Inoltre, in sede circondariale sarebbe impossibile una reale ed effettiva specializzazione. Inevitabile sarebbe inoltre – osserva ancora il CSM - la differenza di specializzazione tra i magistrati operanti nella sezione famiglia distrettuale – in regime di integrale esclusiva destinazione alla materia - da quelli operanti in sede circondariale, ove sarebbe impossibile garantire una reale ed effettiva specializzazione, atteso che, rimanendo nell'ambito dell'organizzazione del tribunale ordinario, le sezioni specializzate non potrebbero essere salvaguardate dalle necessità connesse alla funzionalità generale dell'ufficio. Esse non potrebbero, infatti, essere destinatarie di un numero di affari di consistenza tale da esaurire la capacità di lavoro dell'organico ad esse destinato, cosicché inevitabilmente i magistrati addetti dovranno occuparsi anche di materie diverse.

Parere dell'associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia (AIMMF) – 20.2.2016 e del 18.1.2017

Solo mediante uffici specializzati con competenze esclusive in materia minorile familiare si può superare la frammentazione e garantire le esigenze di specializzazione e di prossimità, attraverso l'istituzione di sedi decentrate. Inoltre, l'AIMMF nel 2017 ha ribadito come il ddl n. 2284 non realizzi l'obiettivo di concentrare le competenze minorili e familiari innanzi ad uno stesso giudice mantenendone la frammentazione ma che si risolve, piuttosto, in una sottrazione di specializzazione e di risorse. In tal senso, l'AIMMF, si pone in linea con le convergenti valutazioni negative espresse sia sul piano istituzionale, sia dalle associazioni di categoria.

Parere dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza sul disegno di legge delega n. 2284 - Dott.ssa Filomena Albano - 30 agosto 2016.

In armonia con le Linee Guida del Consiglio d'Europa del 17 novembre 2010, l'Autorità Garante evidenzia l'esigenza di realizzare un sistema di tutela giurisdizionale in favore dei minori, con competenze esclusive, che sia in grado di coniugare le esigenze di specializzazione ed esclusività di funzioni con quelle di prossimità e che possa assicurare la celerità nella trattazione dei procedimenti.

Contributo dell'Associazione Famiglie per l'accoglienza

Indispensabile è garantire una giustizia "a misura di minore" attraverso l'effettività della specializzazione della giurisdizione minorile familiare. In quest' ottica, si ritengono da più parti principi imprescindibili nella riflessione sulla costituzione di un organo unitario per la famiglia:

- garantire l'unità della giurisdizione civile e penale in ambito minorile;
- garantire l'esclusività delle funzioni;
- garantire la specializzazione;
- garantire la prossimità;
- garantire l'approccio multidisciplinare affiancando all'analisi giuridica la valutazione tecnica.

Avvocato M.G. Ruo, in Guida al Diritto, numero 49-50 del 31 dicembre 2016 - Un giudice unico, la riforma valida per il diritto minorile (in tal senso cfr anche: Avvocato M.G. Ruo, Guida al Diritto, numero 24 del 3 giugno 2017 – Relazioni familiari, ad un passo dal varare una buona riforma. Avvocato M.G. Ruo, Iustizia, numero 3 del 2015 – Giustizia per le persone di età minore e le loro famiglie: criticità dell'oggi e

prospettive solutive per il domani. Avvocato M.G. Ruo, il giudice unico per i minorenni e le relazioni familiari: quale soluzione? – all'interno di "Nuove esperienze di giustizia minorile e di comunità - Unico 2015) ed audizione del 9 maggio 2017 presso l'Osservatorio nazionale Famiglia

Per assicurare una vera specializzazione, giudici e pubblici ministeri non possono che essere addetti esclusivamente alle funzioni: il diritto minorile non può essere trattato promiscuamente ad altre materie, perché non è volto a stabilire torti e ragioni ma a ricostruire relazioni nell'interesse dei minorenni. Questo vale per giudice e per il pubblico ministero, che nel diritto minorile ha rilevanti compiti di iniziativa giudiziaria in ambito civile (ad esempio, adottabilità, decadenza e limitazione della responsabilità genitoriale).

Il ddl Berruti è arrivato al Senato migliorato ma non è ancora del tutto soddisfacente sotto il profilo della specializzazione dell'organo giudicante perché il giudice deve certamente essere unico per garantire giustizia ma anche specializzato per evitare siano chiamate persone ad occuparsi di questioni minorili non preparate a farlo (per es. non preparate ad ascoltare i minori). La specializzazione è quindi essenziale e deve sostanziarsi nell'adibizione esclusiva di alcuni magistrati sui temi della persona, delle relazioni familiari e dei minorenni. Tale specializzazione deve inoltre essere biunivoca nel senso che queste materie devono essere assegnate soltanto ai magistrati adibite alle stesse ma su questo punto il disegno di legge così com'è non è soddisfacente (mentre lo diventerebbe con l'approvazione degli emendamenti 1.37 e 1.38).

Il Gruppo CRC Osservazioni del 27 ottobre 2014

Il gruppo CRC osserva che la L. 219/2012 che ha provveduto in linea generale a parificare i figli nati al di fuori del matrimonio con i figli nati all'interno del matrimonio, colmando una grande lacuna culturale e giuridica, non si è limitata alla parificazione dei figli, ma ha previsto una serie di norme sostanziali e processuali, la più significativa delle quali prevede lo spostamento dal Tribunale per i Minorenni al Tribunale Ordinario della competenza in merito ai procedimenti relativi ai rapporti fra genitori conviventi e figli, e di tutti i procedimenti civili relativi allo stato delle persone. I Tribunali Ordinari sono stati dunque investiti di tutta una serie di competenze civili relative ai minori e alla famiglia, senza avere, nella maggior parte dei casi, la possibilità di garantire l'esclusività delle funzioni e la specializzazione dei magistrati. Viene quindi evidenziato come appaia irrinunciabile la specializzazione di tutti gli operatori coinvolti in una materia che, per sua natura, esige conoscenze e professionalità particolari.

Maria Francesca Pricoco presidente del tribunale per i minorenni di Catania

In riferimento a questo tema la dott.ssa Pricoco ha dichiarato che un organo giudiziario avente una composizione multiprofessionale è indispensabile per conoscere ed approfondire gli aspetti della vita della persona e di relazione familiare e sociale atteso che l'interpretazione della legge può tendere alla giustizia della risposta solo se i fatti sono stati correttamente acquisiti mediante l'apporto di tutti i saperi necessari per decifrare gli elementi di giudizio. La particolarità di un organo giudiziario composto da magistrati togati specializzati e giudici onorari esperti è che il Giudice designato per questa particolare materia si esprime attraverso la formazione di un convincimento che tiene conto, al suo interno, di tutti gli apporti di conoscenza utilizzabili per il caso concreto. Tutto sarebbe diverso nel caso in cui il giudizio fosse espressione soltanto della componente togata e che l'apporto dell'esperto, attraverso il parere di una commissione di tecnici, fosse esterno al giudizio medesimo ma comunque inglobato nella decisione. Il timore è che con quest'ultimo sistema si voglia indebolire l'organo giudicante specializzato e trasferire fuori dal sistema della giustizia l'effettivo potere della decisione delegittimando il Giudice a favore di tecnici non vincolati ai principi dell'imparzialità e dell'indipendenza della magistratura.

Riflessioni sulle criticità in ordine alla rispondenza del proposto nuovo assetto della giustizia minorile alle concrete esigenze di tutela del superiore interesse del minore. Ing. Massimo Orselli – Forum del Terzo Settore

Si riconferma la necessità del mantenimento dell'attuale sistema di tutela in favore dei minori, con competenze esclusive, anche perché oggi la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza è sicuramente una delle azioni strategiche per il futuro del paese.

III Soppressione della figura dei giudici onorari

Pareri favorevoli:

Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori (AIAF) Delibera del Comitato direttivo nazionale AIAF del 12 luglio 2014

L'AIAF ribadisce il proprio netto dissenso all'introduzione di un organo diverso dal Tribunale Ordinario, composto oltre che da giudici togati anche da figure giudicanti esterne alla giustizia ordinaria, che non ha dato e non dà buoni risultati in termini di risoluzione tempestiva delle ordinarie controversie e della garanzia e tutela dei diritti anche processuali dei cittadini, in evidente violazione del giusto processo. Tale giurisdizione, quando è stata competente, ha manifestato la propria incapacità ad affrontare anche le istanze di carattere economico patrimoniale riguardanti il minore. Quanto alla composizione dell'organo giudicante, esistono disegni di legge che prevedono che le sezioni specializzate alla tutela dei diritti delle persone, dei minori e delle relazioni familiari, personali e patrimoniali possano essere assistite nel compimento di accertamenti tecnici, dai componenti di una commissione creata presso il T.O., nelle forme previste per la CTU nel processo civile e con la loro esclusione da qualsiasi partecipazione ad attività di contenuto decisorio.

Pareri contrari:

Parere del C.S.M. (Delibera consiliare del 13.7.2016) sul disegno di legge delega all'esame del Senato n. 2284, nel testo già approvato dalla camera il 10 marzo 2016

Apprezzabile – a giudizio del CSM - è l'apertura prevista nel ddl in discorso a saperi esterni a quelli strettamente tecnico-giuridici, laddove si affianchino al mantenimento in ruolo della magistratura onoraria del settore minorile, essendo espressamente previsto che il giudice possa farsi assistere da un ausiliario nell'ascolto di un minore o disporre, in qualsiasi momento, una consulenza tecnica d'ufficio, come pure la previsione del dovere del legislatore delegato di prevedere disposizioni che, con riguardo ai procedimenti in materia di responsabilità genitoriale, assicurino il rispetto delle convenzioni internazionali sulla protezione dell'infanzia e delle linee guida del Consiglio d'Europa in materia di giustizia a misura di minore (cd. child-friendly justice). Il CSM propone, inoltre, l'impiego dei giudici onorari nella fase istruttoria su delega del collegio per lo svolgimento di specifiche attività tecniche, ma con l'esclusione di quelle attività inerenti la definizione di questioni strettamente tecnico-giuridiche. Il CSM ribadisce – infine - l'esigenza di garantire il rigoroso profilo dei giudici onorari, la loro formazione permanente e i casi di incompatibilità, nonché la definizione per legge dei criteri di nomina e i presupposti per la conferma.

Parere dell'associazione italiana del magistrati per i minorenni e per la famiglia – 18.1.2017[123]

L'AIMMF, sottolineando l'imprescindibilità dell'apporto psicologico, pedagogico e sociologico ai fini della decisione, ribadisce come fondamentale che il collegio sia integrato con la componente onoraria, così come più volte affermato dalla Corte Costituzionale.

Gruppo CRC Osservazioni sullo schema del disegno delega al Governo approvato dal Consiglio dei Ministri in data 29 agosto 2014 e recante le disposizioni per istituire presso tutte le sedi di tribunale le "sezioni specializzate per la famiglia e la persona" 27 ottobre 2014

Sia nel processo penale minorile che nei collegi giudicanti civili, le competenze del giudice o del collegio giudicante necessitano in questa materia di un supporto interdisciplinare, quindi si ritiene importante la presenza della componente privata specializzata, affinché i provvedimenti adottati siano

[123] Anche su questo punto il 22 febbraio 2013 ("per una giustizia a misura di minore") l'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e la famiglia si era già espressa osservando che i giudici onorari dovrebbero essere esclusi dai procedimenti del giudice monocratico; non dovrebbero essere assegnatari dei fascicoli come relatori o correlatori nei procedimenti collegiali. L'impiego nella fase istruttoria potrebbe avvenire su delega del collegio per le attività disciplinate dalla legge. Si deve garantire la qualità delle nomine degli onorari, il profilo, la formazione (comunque permanente) e i casi di incompatibilità. Si deve garantire la presenza di esperti che abbiano gli stessi requisiti dei giudici onorari e che possano intervenire *ad adiuvandum*. Si deve garantire una avvocatura specializzata (percorso formativo obbligatorio)

proporzionati alle circostanze e alla gravità del reato, alla situazione del minore ed alla tutela delle relazioni familiari. Nella prospettiva di un'unica istituzione giudiziaria specializzata per tutte le competenze in materia di persona, famiglia e minori, la presenza della componente onoraria (con espressa indicazione delle norme per la loro formazione e selezione e con espressa esclusione di qualsivoglia delega istruttoria diversa da quella dell'ascolto del minore) dovrebbe essere prevista in tutti i procedimenti civili laddove sussista pregiudizio per il minore (procedimenti de potestate, di adottabilità, di affidamento di minori in ipotesi di elevata conflittualità fra i genitori) e nei procedimenti in cui si discute di "capacità" e quindi nei procedimenti di interdizione, inabilitazione, amministrazione di sostegno.

Avvocato M.G. Ruo audizione del 9 maggio 2017 presso l'osservatorio famiglia a Roma. In tal senso cfr anche: Avvocato M.G. Ruo, Guida al Diritto, numero 24 del 3 giugno 2017 – Relazioni familiari, ad un passo dal varare una buona riforma. Avvocato M.G. Ruo, Iustizia, numero 3 del 2015 – Giustizia per le persone di età minore e le loro famiglie: criticità dell'oggi e prospettive solutive per il domani. Avvocato M.G. Ruo, il giudice unico per i minorenni e le relazioni familiari: quale soluzione? – all'interno di "Nuove esperienze di giustizia minorile e di comunità - Unico 2015)

L'avvocato Ruo osserva che se da un lato la figura degli esperti è importante, non lo è sempre. Essi occorrono certamente in alcune materie: per decidere, per esempio, sull'adottabilità perché in quel caso si tratta di stabilire se sussiste una radicale inidoneità genitoriale; per decidere sull'adozione perché in quel caso di tratta di scegliere il meglio per il minore, in base alla sua storia. Occorrono poi senz'altro gli esperti sull'applicazione della disciplina prevista dall'art. 25 del decreto legge n. 1404/1934 (sulle misure applicabili ai minori irregolari per condotta o per carattere) perché in questi casi è necessaria una visione ampia e della storia del minore. Passando all'ambito penalistico minorile poi anche in questo settore è necessario il contributo degli esperti (e della famiglia che deve essere coinvolta) perché se c'è la punizione, questa deve essere irrogata in un'ottica rieducativa il cui fine è quello di recuperare il minore per sé stesso e nella società.

IV Il problema della pluralità dei riti esistenti e della loro unificazione

Pareri favorevoli:

L'unione nazionale camere minorili (UNCM) – Audizione dinanzi alla II Commissione permanente del Senato – Giustizia dell'11 gennaio 2017 – osservazioni al ddl S. 2284

L'Unione Nazionale Camere Minorili ritiene che, per una riforma della giurisdizione della persona e delle relazioni, caratteristiche fondanti e irrinunciabili siano: unitarietà, specializzazione, multidisciplinarietà, prossimità, formazione. In particolare, non può rinunciarsi all'unitarietà della giurisdizione civile e penale al fine di assicurare una visione complessiva e unitaria di tutti gli aspetti, tra loro interconnessi ed ontologicamente inscindibili, per una efficiente ed efficace tutela dei diritti delle persone minori di età. È inoltre indispensabile addivenire al definitivo superamento della frammentazione di competenze oggi esistente fra Tribunale per i Minorenni, Tribunale Ordinario e Giudice Tutelare. Al contempo, occorre salvaguardare l'attuale strutturazione del processo penale minorile, in forma separata e specializzata rispetto alla funzione penale ordinaria, con il necessario supporto di una Procura della Repubblica dedicata, con funzioni esclusive.

Parere del C.S.M. (Delibera consiliare del 13.7.2016) sul disegno di legge delega all'esame del Senato n. 2284, nel testo già approvato dalla camera il 10 marzo 2016

Il CSM esprime l'esigenza di unificare competenze (oggi frammentate tra tribunale ordinario e tribunale dei minorenni), di garantire l'uniformità dei riti e di fornire garanzie processuali omogenee. Il CSM individua inoltre come cardini fondamentali:

- la specialità dei diritti e assoluta specializzazione del connesso sistema giudiziario;
- l'integralità ed unitarietà della giurisdizione;
- la natura multidisciplinare delle competenze professionali implicate;
- la prossimità territoriale.

Lo stesso organo di governo della magistratura osserva quindi che l'intervento proposto non sembra in grado di risolvere quei problemi interpretativi che hanno provocato difficoltà di chiara ripartizione delle competenze tra Tribunali Ordinari e Tribunali dei Minorenni, che, a seguito della novella,

si riproporrebbe in identica maniera nei rapporti tra tribunale circondariale e tribunale distrettuale. Il problema della duplicazione delle competenze su alcune materie – ad esempio quelle concernenti la disciplina della responsabilità genitoriale nei confronti dei minori – sarà prevedibilmente aggravato dalla obiettiva incongruità per cui solo nelle ipotesi in cui proceda un tribunale distrettuale potranno essere trattate presso lo stesso ufficio e dagli stessi magistrati in maniera coordinata ed unitaria sia i profili dell'affidamento all'interno di giudizi di separazione tra i genitori, sia eventuali interventi ablativi della responsabilità genitoriale nei confronti dei minori, di competenza accentrata. In sede circondariale rimarrebbe inalterata l'odierna condizione in cui il destino del rapporto genitoriale è affidato al separato intervento di uffici giudiziari diversi, collocati in sedi anche lontane tra di loro, e non sempre in comunicazione, con il conseguente rischio di duplicazioni e contrasti. Come è evidente, dal punto di vista del minore coinvolto, si tratta di differenze non agevolmente giustificabili sotto il profilo della necessaria omogeneità della tutela degli interessi in discussione.

Parere dell'associazione italiana del magistrati per i minorenni e per la famiglia – 18.1.2017

Il disegno di legge non realizza l'obiettivo di concentrare le competenze minorili e familiari innanzi a uno stesso giudice, mantenendone la frammentazione, e si risolve in una penalizzazione della giustizia minorile, con una sottrazione di specializzazione e di risorse che indebolirebbe gravemente il sistema di protezione dell'infanzia, strategico per il futuro del paese. Sotto il profilo propositivo, l'AIMMF ritiene, infatti, che l'unificazione delle competenze minorili e familiari ed il correlato superamento delle frammentazioni possa realizzarsi al meglio mediante uffici specializzati ed autonomi secondo la logica del Tribunale di Sorveglianza ove si coniuga specializzazione e prossimità, ritenendo valida la proposta contenuta nel ddl n.1238 (Istituzione del tribunale per la persona e le relazioni familiari) che prevede che il tribunale abbia sede nei circondari o nei gruppi di circondari individuati nei decreti legislativi mentre le udienze possano essere tenute in sede distaccate, individuando al contempo i procedimenti collegiali a composizione mista e quelli a composizione esclusiva di magistrati ordinari. In alternativa, dovendosi salvaguardare l'autonomia dei tribunali e delle procure minorili e l'esclusività delle funzioni, l'AIMMF ritiene comunque necessario ridefinire i criteri di competenza di cui all'art. 38 disp. att. c.c., attribuire in via esclusiva ai Tribunali per i Minorenni il settore dei minori stranieri non accompagnati e ridefinire le regole processuali in materia di responsabilità genitoriali.

Contributo dell'associazione famiglie per l'accoglienza

Garantire la "concentrazione delle tutele" attraverso:

- l'unificazione delle competenze (oggi frammentate tra tribunale ordinario e tribunale dei minorenni);
- l'uniformità dei riti;
- il fornire garanzie processuali omogenee.

Il Gruppo CRC Osservazioni sullo schema del disegno delega al Governo approvato dal Consiglio dei Ministri in data 29 agosto 2014 e recante le disposizioni per istituire presso tutte le sedi di tribunale le "sezioni specializzate per la famiglia e la persona" 27 ottobre 2014

Il Gruppo CRC pur apprezzando l'intenzione di riformare il sistema creando un'Autorità Unica per accorpare le funzioni e competenze ad oggi frammentate tra diversi Uffici giudiziari (Tribunale Ordinario, Tribunale per i Minorenni e Giudice Tutelare), e pur evidenziando come tale riforma rappresenti il naturale prosieguo della riforma avviata con la promulgazione della Legge n. 219/2012, ritiene imprescindibile il rispetto di principi irrinunciabili quali quello di unitarietà, specializzazione, multidisciplinarietà, prossimità, formazione, peraltro in larga parte richiamati dalle Linee Guida CoE sulla Child Friendly Justice del novembre 2010. In particolare rispetto all'unitarietà si evidenzia come sia fondamentale mantenere l'unità della giurisdizione civile e penale in capo ad unico organo, in quanto la prospettata separazione delle competenze civili e penali in materia minorile, oltre che creare uno spreco di risorse, svilisce la dimensione educativa e rieducativa. In questo senso si evidenzia anche la necessità che la riforma vada di pari passo con l'introduzione nel nostro sistema dell'ordinamento penitenziario minorile.

Avvocato M.G. Ruo, Guida al Diritto, n. 49-50 del 31 dicembre 2016 - Un giudice unico, la riforma valida per il diritto minorile. In tal senso cfr. anche: Avvocato M.G. Ruo, Guida al Diritto, n. 24 del 3 giugno 2017 – Relazioni familiari, ad un passo dal varare una buona riforma. Avvocato M.G. Ruo, Iustizia, n. 3 del 2015 – Giustizia per le persone di età minore e le loro famiglie: criticità dell'oggi e prospettive solutive per il domani. Avvocato M.G. Ruo, il giudice unico per i minorenni e le relazioni familiari: quale soluzione? – all'interno di "Nuove esperienze di giustizia minorile e di comunità - Unico 2015)

Secondo l'Avv. Ruo l'attuale articolazione ordinamentale è irragionevole, con giudici diversi (tribunale ordinario e tribunale per i minorenni) che giudicano in diversa composizione; irragionevole è la connessa frammentazione di competenze, con accavallarsi e/o susseguirsi di procedimenti e decisioni sulle stesse situazioni familiari. Numerosi i riti diversi tra di loro, di cui buona parte disciplinati dalle poche e scarne regole degli articoli 737 e seguenti, nella prassi non sempre rispettosi del contraddittorio e dei diritti di difesa. Tempi dilatati di giustizia, inesistenza di norme sull'esecuzione dei provvedimenti in tema di relazioni familiari del minorenne. Il ruolo dei servizi alla persona, che è di volta in volta di sostegno del nucleo familiare, di valutazione e di esecuzione dei provvedimenti, non è normato, con conseguenti ingerenze costituzionalmente discutibili nella vita privata delle persone. Una complessiva inefficienza e inadeguatezza del sistema che ha portato l'Italia a essere condannata più volte dalla Corte Edu. Secondo Strasburgo, la piena effettività e tutela dei diritti garantiti dall'articolo 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (diritto alla vita privata e familiare) non può avvenire se non con un processo equo ai sensi dell'articolo 6 della stessa Convenzione; tra le caratteristiche necessarie per i minorenni, oltre al pieno coinvolgimento di tutte le parti e al rispetto dei loro diritti di difesa, occorrono celerità di provvedimenti ed esecuzione. Il che è ovviamente contraddetto in *re ipsa* in un sistema in cui la stessa situazione problematica di un minorenne può essere rimbalzata tra più giudici. Il risultato è la lentezza del sistema che, quando si tratta di diritti di persone di età minore, si traduce in giustizia negata; prassi "distorsive", che mortificano contraddittorio e diritti di difesa, costi ingiustificabili per persone e l'erario. Il ddl S 2284 costituisce un progresso nell'individuazione di soluzioni migliorative dell'attuale assetto.

Avvocato M.G. Ruo audizione del 9 maggio 2017 presso l'Osservatorio famiglia a Roma. In tal senso cfr. anche: Avvocato M.G. Ruo, Guida al Diritto, numero 24 del 3 giugno 2017 – Relazioni familiari, ad un passo dal varare una buona riforma. Avvocato M.G. Ruo, Iustizia, numero 3 del 2015 – Giustizia per le persone di età minore e le loro famiglie: criticità dell'oggi e prospettive solutive per il domani. Avvocato M.G. Ruo, il giudice unico per i minorenni e le relazioni familiari: quale soluzione? – all'interno di "Nuove esperienze di giustizia minorile e di comunità - Unico 2015)

Oltre a dover perseguire la specialità e la prossimità, anche l'unicità di rito è fondamentale perché se siamo di fronte ad un nucleo familiare che ha più problematiche ci deve essere comunque un unico giudice ed un unico contesto decisionale. In quest'ottica le associazioni degli avvocati hanno immaginato un giudice che potrebbe rispondere al criterio dell'unicità.

Dovremmo immaginare un giudice unico, specializzato, che in sede distrettuale giudica collegialmente integrato dagli esperti sempre quando si tratta di penale minorile e in quelle materie nelle quali servono i giudici esperti (adottabilità, adozione, art. 25, forse anche la decadenza della responsabilità genitoriale) che integrano il collegio all'atto decisionale e che non fanno funzioni istruttorie (ma se gli viene demandato l'ascolto di un minore niente da dire) come succede oggi.

Pareri contrari:

Nessuno è favorevole a mantenere l'attuale intricato sistema di determinazione di giurisdizione (distinta tra il Tribunale per i minorenni, il Tribunale ordinario - con competenze ripartite fra giudice monocratico e collegio - e il giudice tutelare) per la giustizia minorile.

ALLEGATO 2
MEDIAZIONE: QUADRO EUROPEO E IPOTESI
Marta Giovannini

IN GENERALE : ADR E MEDIAZIONE

I Metodi alternativi di risoluzione delle controversie**,** chiamati più brevemente ADR dall'inglese di *Alternative Dispute Resolution*, sono mezzi di risoluzione di controversie di tipo legale, attinenti a diritti disponibili, che si pongono, generalmente, come alternativi rispetto al giudizio.
I principali sono: mediazione, negoziazione, arbitrato.
Negli ultimi decenni il ricorso alle ADR è diventato attrattivo poiché si è affermata, sempre più, l'opinione che detti metodi permettano una veloce e – quindi - efficace risoluzione dei conflitti insorti che, invece in un giudizio, potrebbero dover attendere molto tempo prima di essere risolti a causa del carico di lavoro dei Tribunali.
La **mediazione**, in particolare, consiste in un'attività, posta in essere da un terzo soggetto, imparziale, volta a consentire a due o più parti di superare un contrasto già in essere tra loro, raggiungendo un accordo, o meglio, una soluzione accettabile, soddisfacente per loro. L' elemento di maggior peculiarità risiede certamente nel fatto che il mediatore opera con una metodologia molto diversa da chi giudica: aiuta le parti in conflitto a migliorare la loro comunicazione e, attraverso ciò, le porta ad analizzare quel conflitto che divide, con l'obiettivo di indurle ad individuare e scegliere, autonomamente, un'opzione che realizzi gli interessi di ciascuno e ponga fine al conflitto.
Nell'ambito di questo obiettivo la mediazione assume caratteri diversi e si sviluppa secondo procedure che variano in relazione all'area , ai settori e alle tipologie di intervento richieste.

LA MEDIAZIONE CIVILE

La **mediazione civile in particolare** riguarda il settore delle controversie civili tra privati.
Recentemente l'Unione Europea ha emanato la Direttiva 2008/52/CE richiedendo agli Stati membri di dotarsi di apposita normativa per introdurre la mediazione in materia civile e commerciale transfrontaliera.
L'Italia ha ottemperato – come è noto - con il D. Lgs. n.28/2010.
Nel nostro Paese, anche per il particolare momento storico, l'istituto della mediazione risulta finalizzato, essenzialmente, alla deflazione del sistema giudiziario su cui pesa – come è noto - un considerevole arretrato, nonché a scongiurare l'accumulo di ulteriore "ritardo": in questo senso la mediazione ha rappresentato un passo importante della riforma del processo civile che si affianca, ovviamente senza sostituirla, alla già presente conciliazione giudiziale.
Dopo l'entrata in vigore del D. Lgs. n.28/2010 la Corte Costituzionale è intervenuta più volte sulla mediazione civile e, oggi, è obbligatorio soltanto esperire il primo incontro preliminare di programmazione della procedura conciliativa che è gratuito se non si perviene ad un accordo.

Molto sinteticamente giova ricordare che l'Italia conosce, ad oggi, tre categorie di mediazione: facoltativa, delegata o giudiziale, e obbligata.

La mediazione facoltativa è rimessa alla volontà delle parti: esse possono farvi ricorso liberamente, ogni qual volta ritengano che vi siano le condizioni per avviare proficuamente un confronto finalizzato alla ricerca di una soluzione reciprocamente soddisfacente senza andare in giudizio. Si tratta quindi di una mediazione su base volontaria in quanto sono le stesse parti a decidere se farvi ricorso o meno e - coinvolte in un procedimento di mediazione – se proseguirlo, partecipando agli incontri per raggiungere un accordo di conciliazione, ovvero se abbandonare la procedura.

La mediazione delegata ricorre invece quando il giudice, anche in appello e ogni qual volta ne ravvisi l'opportunità rispetto alla fase del giudizio, alla natura della controversia, alla disponibilità delle parti, invita le stesse ad esperire un tentativo di mediazione. Affinché la mediazione possa aver luogo c'è

bisogno del consenso/adesione delle parti all'invito formulato dal giudicante. In caso di accettazione, il giudice rinvia la causa ad un'udienza successiva per consentire lo svolgimento della mediazione (che ha durata di 3 mesi).

La mediazione è invece obbligatoria in alcune materie specifiche : condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante da responsabilità medica e sanitaria e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari.

In tutti questi casi la parte che intende agire in giudizio ha l'onere di tentare prima la mediazione.

Come si nota non è compresa, fra le materie indicate, quella del diritto di famiglia per cui esiste, nel codice civile, un richiamo specifico.

Per le materie non elencate dal D.lgs 28/2010 la mediazione è volontaria e può essere avviata liberamente dalle parti o, solo, "stimolata" dal Giudice.

IN PARTICOLARE LA MEDIAZIONE FAMILIARE

Prima la legge nº 54 del 2006 e oggi il nuovo art. 337 octies, cod. civ. all'ultimo comma, rimandano, per quanto specificamente attiene al diritto di famiglia, alla cd. mediazione familiare stabilendo che "*qualora ne ravvisi l'opportunità, il giudice, sentite le parti e ottenuto il loro consenso, può rinviare l'adozione dei provvedimenti di cui al'art 337 ter* (provvedimenti riguardo ai figli nella separazione, divorzio, convivenze) *per consentire che i coniugi, avvalendosi di esperti, tentino una mediazione per raggiungere un accordo con particolare riferimento alla tutela dell'interesse morale e materiale dei figli".*

Anche nell'esperienza estera, la mediazione familiare si rivolge principalmente a coppie con figli, essendo uno dei suoi obiettivi quello della riorganizzazione delle relazioni familiari in un'ottica di continuità genitoriale con particolare riguardo all'interesse della prole; ciò non toglie però che la mediazione sia, di norma, contemplata non solo per tali casi; la possibilità sussiste ovviamente per tutte le unioni in crisi, siano esse nascenti da matrimonio o convivenza, con o senza figli, in fase di separazione/divorzio o già separate e divorziate, ma con l'esigenza di modificare gli accordi precedentemente raggiunti.

Il mediatore familiare deve essere un esperto nella gestione della conflittualità e aiutare la coppia a riaprire i canali di comunicazione interrotti proprio dal conflitto; egli non giudica l'adeguatezza delle proposte e non fornisce la soluzione ai problemi; favorisce invece forme di cooperazione creando un clima positivo, e - attraverso questo percorso - accompagna e sostiene ciascun genitore nella negoziazione delle questioni relative alla separazione/divorzio/modifica delle condizioni, affinché essa avvenga nel modo più sereno possibile.

Il tema della mediazione, soprattutto con riferimento al diritto di famiglia, pone però, già a livello Europeo, due problemi.

- In primo luogo si ritiene che le forme di mediazione obbligatoria incidano sull'esercizio del diritto di difesa (*cd. esercizio del diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale*), garantito a livello Europeo, dall'art. 47 della Carta di Nizza sui diritti fondamentali dell'UE. E analogo problema è stato sollevato anche con riferimento alla compatibilità con la nostra Costituzione tanto che la mediazione obbligatoria, stabilita per determinate materie, è comunque prevista "temporaneamente" e circoscritte ad un primo incontro. Sul punto la questione rimane quindi aperta, in Europa e in Italia.
- In secondo luogo, con particolare riguardo all'ambito familiare, e quindi al diritto di famiglia, si pone il problema dell'esistenza, a fianco di diritti disponibili e negoziabili, di diritti indisponibili.

L'Unione Europea ha compiuto un lungo percorso per portare all'introduzione, negli Stati membri, dell'istituto della mediazione, pur consapevole delle difficoltà normative esistenti.

Ciò detto, va riconosciuto che, fin dal 2002, quando la Commissione Europea ha pubblicato il *"Libro verde relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale",* prefiggendosi proprio di introdurre le ADR (alla nota 4 del paragrafo 1.1 del Libro verde), ha anche evidenziato: "*sono escluse dall'ambito di applicazione del presente Libro verde le questioni relative ai* ***diritti indisponibili*** *e che interessano l'ordine pubblico, quali* ***un certo numero di disposizioni del diritto delle persone e di famiglia****, del diritto della concorrenza, del diritto del consumo, che in effetti non possono*

costituire oggetto di ADR", focalizzando, sin da allora, in questo binomio: diritto di famiglia – diritti indisponibili, un limite.

L'obiettivo europeo di pone, quindi, inizialmente per le questioni che rientravano nella libera disponibilità delle parti.

Questo però non significa affatto che la mediazione, e in generale le ADR, in materia di famiglia, siano viste con sfavore dall'Europa, anzi.

Sin da subito l'UE, come sopra detto, ha dedicato il paragrafo 2.2.2 del citato libro verde (dall'eloquente titolo*"Sfruttare le iniziative prese nel campo del diritto di famiglia*") proprio alla "promozione" dell'ADR in materia familiare.

E anche successivamente, seppure la ***Direttiva 2008/52/CE*** *(al punto* 10 delle premesse) riproponesse il concetto per cui: *"La presente direttiva dovrebbe applicarsi …. in materia civile e commerciale, ma non ai diritti e agli obblighi su cui le parti non hanno la facoltà di decidere da sole in base alla pertinente legge applicabile. Tali diritti e obblighi sono* ***particolarmente frequenti in materia di diritto di famiglia*** *e* ***del lavoro****.",* si è continuato a lavorare nella direzione dell'estensione della mediazione all'ambito del diritto di famiglia seppur particolarmente "insidioso" a causa dell'indisponibilità di alcuni diritti, ma dal quale giungevano e giungono, dagli stessi operatori del diritto, numerosissime istanze che chiedono di superare gli ostacoli e trovare un punto di incontro fra salvaguardia dei diritti indisponibili e possibilità di introdurre (se non imponendole, incentivandole o delegandole) ampie forme di mediazione che aiutino a gestire l'alta confittualità che, sempre più spesso, caratterizza la fine di un'unione, specie in presenza di figli.

E, del resto, è questa la materia in cui, più di ogni altra, non vi sono né vincitori , né vinti ma solo partner.

La recente *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo* – del 26.8.16 - *sull'applicazione della Direttiva 2008/52/CE* riassume la situazione attualmente vigente nei singoli Stati membri e racconta dello sforzo compiuto da molti Paesi per introdurre forme di mediazione proprio in ambito familiare in considerazione sia dell'alta conflittualità già ricordata, sia del fatto, collegato, che gli accordi intervenuti, proprio perché davvero amichevoli, hanno maggiori possibilità di essere rispettati volontariamente dalle parti e, quindi, di durare nel tempo.

Vi si legge anche che, nel quadro della rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, un gruppo di lavoro ha iniziato a promuovere la mediazione familiare nei casi di sottrazione internazionale di minore, elaborando una serie di raccomandazioni volte proprio a potenziarne l'uso, anche creando un "*portale europeo della giustizia elettronica"* dedicato alla mediazione transfrontaliera nell'ambito del diritto di famiglia per fornire informazioni sui singoli sistemi di mediazione nazionale.

Secondo il rapporto laddove si sono riscontrate difficoltà nell'attuazione della mediazione queste sono dipese, essenzialmente, da una mancanza di "cultura della mediazione" a livello di singoli stati membri e, in ultima analisi, dei fruitori del servizio; mancanza collegata all'insufficiente conoscenza di questa opzione, dei suoi vantaggi, soprattutto a livello di rapporti transfrontalieri.

Dal rapporto emerge però anche l'importanza del ruolo della mediazione, in particolare proprio per le questioni di diritto di famiglia (con particolare riguardo all'affido dei minori, il diritto di visita, e - come detto - la sottrazione di minore).

È interessante leggere che sebbene la direttiva 2008/52/CE riguardasse l'adozione della mediazione per la materia civile e commerciale, e limitatamente ai rapporti transfrontalieri, quasi tutti gli Stati membri hanno esteso l'ambito di applicazione anche al loro diritto interno, creando un sistema omogeneo e incentivando così, un generale ricorso alla mediazione e alle ADR prima del giudizio o nel giudizio.

Non tutti gli Stati però garantiscono egualmente la cd "*qualità dei mediatori*" né vi sono regole uniformi, i cd. codici etici cui i mediatori si debbono attenere.

Esistono due scuole di pensiero sul punto: qualcuno vorrebbe l'introduzione di un sistema omogeneo in tutta l'Unione; altri preferiscono salvaguardare l'autonomia e la specificità dei singoli diritti nazionali.

Il problema non è di poco conto, sia che si opti per una disciplina uniforme, sia che gli Stati rimangano autonomi, poiché - è evidente - la mediazione si diffonderà, prenderà piede davvero, se i

risultati della sua applicazione saranno soddisfacenti per gli utenti e, quindi, i mediatori saranno davvero capaci di aiutare a comporre i conflitti in modo preferibile rispetto alle decisioni dell'Autorità Giudiziaria.

Con riferimento al settore del Diritto di famiglia, la già ricordata *rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale*, ha evidenziato, specificatamente, il dato e cioè l'importanza che i cittadini comunitari possano fruire di mediatori che abbiano ricevuto una formazione adeguata e specifica.

Quanto ai tratti comuni della mediazione negli Stati membri si può dire che le singole esperienze europee, registrate dal Rapporto, evidenziano come tutti i Paesi prevedano, in generale, la possibilità per gli organi giurisdizionali di invitare le parti a ricorrere in mediazione o almeno a partecipare a sessioni informative sulla mediazione.

In alcuni Stati membri la partecipazione a tali sessioni è obbligatoria su ordine del Giudice (Repubblica Ceca) o per legge e per controversie specifiche; in particolare ciò avviene proprio in materia di famiglia per la Lituania, il Lussemburgo, l'Inghilterra il Galles e solo per determinate controversie di diritto di famiglia, in Ungheria e Croazia.

La mediazione è altrimenti - e più spesso - "promossa" con incentivi finanziari o patrocinio a spese dello Stato e spesso ciò avviene proprio nel settore del diritto di famiglia. Gli incentivi sono considerati, a livello europeo, la "prassi" preferibile.

Il Rapporto ritiene, in particolare, che l'imposizione della mediazione nel quadro di un procedimento giudiziario potrebbe essere prevista quando le parti, per la natura della loro relazione, tendono a prolungare *sine die* il contenzioso: ad esempio per alcune controversie di diritto di famiglia (per diritto di visita) o nelle controversie di vicinato. A tal proposito però si ribadisce nuovamente che deve essere sempre rispettato il diritto di accesso alla giustizia garantito dall'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali della UE, e limite invalicabile.

Un ultimo aspetto interessante, che la UE considera e tratta nel più volte citato rapporto dell'agosto dello scorso anno, è l'esecutività degli accordi di mediazione che è generalmente richiesta dagli Stati membri e che consiste (con peculiarità proprie di ogni Paese) in una sorta di omologa/recepimento dell'accordo da parte dell'Autorità che sarebbe stata competente a giudicare della vicenda.

Fa eccezione il caso in cui l'accordo sia contrario all'"*ordine pubblico*" o "*all'interesse del minore nel caso di controversie familiari"*, poiché , in tali ipotesi, esso non potrà essere reso esecutivo (e quindi riconosciuto)

PARTICOLARI ESPERIENZE DI PAESI EUROPEI

Germania

In Germania la mediazione familiare ha acquistato sempre maggiore importanza.

Scopo della mediazione è evitare le ripercussioni del conflitto familiare sullo sviluppo dei minori coinvolti e fornire, più in generale, un supporto ai genitori affidatari.

La mediazione interviene quindi per l'esercizio della responsabilità genitoriale e l'affidamento dei figli, per l'obbligo di mantenimento e gli obblighi patrimoniali in generale, per l'assegnazione della casa coniugale e la divisione dei beni.

Secondo gli analisti, nella prassi tedesca, le procedure di mediazione si sono dimostrate efficaci soprattutto per la risoluzione di problemi in ordine all'affidamento e al diritto di visita.

Dal punto di vista processuale la domanda giudiziale deve contenere una dichiarazione che indica se, prima del deposito del ricorso, ha avuto luogo una mediazione (o altro processo di risoluzione dei conflitti extra-giudiziale) oppure una dichiarazione relativa al fatto che sussistono motivi che ostacolano una definizione bonaria.

L'inciso "*nei casi appropriati*" è utilizzato dalla legge poiché il diritto tedesco prevede che in alcune situazioni la mediazione non sia lo strumento adeguato a risolvere il conflitto, come è, ad esempio, per le violenze domestiche.

Anche in Germania l'ambito di applicazione è quello dei diritti disponibili. Sinteticamente:

- Come per il nostro diritto il giudice è tenuto a perseguire la via del tentativo di componimento bonario o tentativo di conciliazione.

- Da 2012 il Giudice può anche indirizzare le parti ad una udienza di conciliazione e ad ulteriori tentativi di conciliazione presso un giudice conciliatore, designato per questo fine e che perciò non ha potere decisionale sulla questione: il *Güterichter* che può adoperare tutti i metodi di risoluzione dei conflitti inclusa la mediazione ma non è un mediatore e non è vincolato dalla legge sulla mediazione.
- Il Giudice della Famiglia può inoltre proporre alle parti la mediazione o un altro metodo extragiudiziale di risoluzione delle controversie.

Se le parti decidono di partecipare ad una mediazione, o ad altra ADR, il giudice deve sospendere il processo.

Rimangono salvi, in capo al Giudicante, i poteri di autorizzare o di sospendere la mediazione (o ad altro metodo di risoluzione alternativa delle controversie) cioè i cd. poteri di "gestione" della controversia.

È infatti possibile, anche in relazione al procedimento di divorzio e alle questioni relative e connesse, che il Tribunale della famiglia obblighi le parti a partecipare ad una *mediazione informativa* o ad altro procedimento informativo di ADR in un ottica di "promozione della mediazione" e ciò nonostante, in Germania, le controversie tra coniugi abbiano una corsia preferenziale nella tempistica qualora vi siano figli minori.

Se la parte o le parti inviate non danno esecuzione all'ordine di partecipazione ci possono essere conseguenze sulla ripartizione delle spese processuali a meno che tale comportamento non sia giustificato.

Durante la sessione informativa il mediatore, in un breve incontro, presenta l'istituto, i suoi vantaggi e svantaggi, i costi, le conseguenze giuridiche della procedura ma non affronta il conflitto in essere tra le parti.

Alla fine i partecipanti ricevono un documento scritto che attesta la loro partecipazione e decidono se proseguire o meno.

Poiché la mediazione costituisce causa di sospensione del processo quando esso è già iniziato, come in Italia, esso deve riprendere entro tre mesi per non allungare ulteriormente i temi della giustizia.

Il Tribunale, nei vari casi di separazione, divorzio ecc. che coinvolgono la custodia, la residenza, i diritti di visita dei bambini ha a disposizione una vasta gamma di provvedimenti:

- può coltivare in ogni momento l'accordo con le parti, se ciò non è in contrasto con il benessere del bambino;
- può indicare le modalità di una eventuale consulenza degli organi a ciò deputati e dei servizi di supporto (*l'Ufficio per i giovani, bambini e famiglie*) al fine di sviluppare un piano concordato per l'esercizio della potestà e della responsabilità genitoriale;
- può ordinare che i genitori singolarmente o congiuntamente partecipino a una sessione informativa gratuita in materia di mediazione o di altro strumento di risoluzione alternativa dei conflitti in Tribunale assegnata ad una persona o ad un *provider* di gradimento delle parti;
- può ordinare la partecipazione ad una procedura condotta dagli organi consulenti o dai servizi di supporto per la definizione di un piano concordato per l'esercizio della potestà/responsabilità genitoriale.

L'accordo, eventualmente raggiunto dalle parti sulla gestione del bambino, cioè sull'esercizio della potestà, è approvato del Giudice se non è contrario agli interessi del minore.

Quando invece non si raggiunge un accordo in materia di residenza del minore, potestà/diritti di visita, è il giudice ad adottare i provvedimenti provvisori, anche con l'ausilio dell'"*Ufficio per i giovani, bambini e famiglie"*.

I minori devono essere comunque sentiti prima dell'emissione dei provvedimenti provvisori.

Anche nei casi di inosservanza del provvedimento del Giudice, o dell'accordo precedentemente raggiunto e approvato dal medesimo - e quindi quando un genitore lamenta che l'altro contrasta/impedisce l'esecuzione di una decisione giudiziale o di un accordo preso con il supporto dell'"*Ufficio per i giovani, bambini e famiglie"* ed omologato - può essere disposta la mediazione ma sempre su richiesta di parte e sempre che la corte non la ritenga inutile.

Il Tribunale ordina la comparizione personale dei coniugi e, con la convocazione, li ammonisce sulle conseguenze giuridiche che possono derivare da un processo di mediazione non riuscito (ossia provocare una decisione del giudice stesso). In alcuni casi può essere convocato all'incontro anche *l'Ufficio per i giovani, bambini e famiglie.*

Durante la procedura il Tribunale discute con i genitori in ordine alle conseguenze che ci possono essere per il benessere del bambino se non viene trovato un accordo. E in particolare rappresenta le conseguenze legali che si determinano quando un genitore impedisce il diritto di visita: ossia l'ordine del Giudice che determina la privazione totale o parziale della "cura parentale" equiparabile alla nostra potestà/responsabilità genitoriale. Se viene approvato un accordo esso tiene luogo del precedente regime. Se l'accordo può essere raggiunto il relativo contenuto deve essere verbalizzato. Se non si raggiunge un amichevole componimento, né in mediazione, né tramite la consulenza degli organi preposti o dei servizi, oppure se un genitore non si presenta alla mediazione, il Giudice constata, con provvedimento definitivo, che la mediazione non ha avuto successo e dà i provvedimenti opportuni .

In Germania i servizi di consulenza e supporto offerti dagli organi di assistenza minorile sono gratuiti per i genitori e i figli che vi fanno ricorso. Nei casi di crisi familiari l'assistenza è diretta ad aiutare la famiglia a superare i conflitti e le crisi e, in caso di separazione o divorzio in particolare, a creare le condizioni che consentano di esercitare congiuntamente la responsabilità dei genitori.

Francia

Dal 2002, nell'ambito della salvaguardia degli interessi dei minori, e in particolare, della determinazione dell'esercizio della potestà genitoriale, in Francia, il Giudice della Famiglia (*Juge aux affaires familiales*) deve tentare la conciliazione e, dal 2004, il tentativo costituisce un obbligo primario del Giudice.

Al fine di agevolare la ricerca da parte dei genitori di un esercizio consensuale della potestà genitoriale il Giudice può proporre una mediazione e, dopo aver ottenuto il loro consenso, nominare un mediatore familiare; oppure può proporre ai genitori anche solo di incontrare un mediatore per essere informati di tale metodo di risoluzione della controversia. La seconda ipotesi è diventata regola per il divorzio in sede di misure provvisorie.

Il ricorso alla mediazione è, in Francia, sempre soggetto al "consenso delle parti", tranne che in un caso recentemente introdotto.

La partecipazione alla mediazione è gratuita e non può costituire oggetto di alcuna sanzione particolare.

Se la mediazione si inserisce in una procedura giudiziaria e ha esito positivo, il codice di procedura civile prevede che il Giudice adito proceda all'omologazione dell'accordo che le parti gli sottopongono. Quando invece la mediazione nasce come facoltativa, e quindi il Giudice non è stato adito, il codice di procedura prevede che l'accordo cui le parti sono pervenute debba essere sottoposto, ai fini dell'esecutorietà/esecutività, all'omologazione del Tribunale che sarebbe stato competente sulla controversia. L'accordo concluso in mediazione ovviamente non priva il Tribunale dei suoi poteri , invero la legge stabilisce che: *" Le disposizioni contenute nel'accordo omologato e le decisioni relative all'esercizio della potestà possono essere modificate in qualsiasi momento dal Giudice, o su richiesta di un genitore o su richiesta del PM, che può, egli stesso* – si badi - *esserne investito da una parte terza, genitore o no"* .

Presso i *Tribunaux de Grande Istance,* le decisioni che stabiliscono le modalità di esercizio della potestà dei genitori, o il contributo al mantenimento/educazione del minore, nonché quelle contenute nel "contratto" omologato, possono essere modificate in qualsiasi momento (come detto sopra) ma, oggi ed in via sperimentale, il ricorso da parte di un genitore deve essere preceduto, a pena di irricevibilità, da un tentativo di mediazione familiare a meno che la domanda non sia congiunta (cioè di entrambi i genitori), ovvero non vi sia un giustificato motivo, ovvero ancora quando il previo tentativo di mediazione possa compromettere il diritto delle persone (ad es. per i casi di urgenza). È stato in tal modo introdotto, anche in Francia e pur sperimentalmente , un caso di mediazione obbligatoria.

Regno Unito:

Dal 6 Aprile 2011 in Gran Bretagna, tutte le coppie prima di adire un Tribunale per una causa "familiare": divorzio ecc. , sono tenute a partecipare ad una **sessione obbligatoria di mediazione familiare.** Si tratta di mediazione obbligatoria quindi.

L'Inghilterra è stato infatti il primo Paese in cui è comparsa la mediazione familiare e ha una profonda cultura delle *Alternative Dispute Resolution,* facilitata anche dal essere paese di *common law.*

Anche nel Regno Unito il Governo si era posto come obiettivo primario quello di alleggerire il lavoro della Magistratura e accelerare i processi civili e soprattutto evitare il ricorso alla giustizia, nei casi in cui certe questioni potrebbero, più agevolmente, essere risolte dagli interessati, con una mediazione appunto.

Il **Mediatore familiare** è diventato una figura professionale riconosciuta e collegata al Ministero di Giustizia con il compito di aiutare e risolvere – senza assistenza legale - le coppie durante la fase di separazione ad affrontare questioni, come il mantenimento del coniuge e dei figli, la divisione dei beni e l'affidamento dei minori.

Invece, nei casi di violenza domestica, di problemi inerenti alla tutela dei minori, o di rifiuto esplicito da parte di una delle parti a partecipare, la mediazione familiare non trova applicazione.

Oltre che in Gran Bretagna, anche in Norvegia è in vigore la legge del 1993 che stabilisce l'obbligatorietà della mediazione familiare per tutte le coppie, sposate o conviventi, che intendono separarsi e che hanno figli minori di sedici anni.

Spagna:

La legge 5/2012, relativa alla mediazione in materia civile e commerciale, prevede in generale che le parti vengano subito informate (nella cd. "udienza preliminare") della possibilità di fare ricorso alla mediazione per trovare una soluzione condivisa alla loro controversia.

Anche prima di decidere il Tribunale può sempre invitare le parti ad effettuare la mediazione al fine di trovare un accordo che ponga fine al procedimento giudiziario e il Giudice può concedere alle parti la possibilità di chiedere la sospensione del processo per fare ricorso alla mediazione o all'arbitrato.

La legge riconosce poi, ovviamente, la mediazione stragiudiziale o volontaria ed espressamente riconoscendo (legge 15/2005) il "*principio di libera disponibilità dei diritti dei contendenti*" ha stabilito che le parti ,in ogni fase processuale, possano chiedere al giudice di sospendere il processo per ricorrere alla mediazione familiare e cercare di raggiungere una soluzione condivisa.

Sull'esecutività dell'accordo di mediazione, la Legge 5/2012 stabilisce che le parti possono registrare, con forma pubblica, l'accordo raggiunto in sede di mediazione. Quando l'accordo di mediazione debba essere eseguito in un altro Stato, oltre alla registrazione in forma pubblica sarà necessario il compimento di altre formalità che nel caso di specie potranno essere previste dalle convenzioni internazionali firmate dalla Spagna e dalle norme dell'Unione europea.

Quando l'accordo è raggiunto nel corso di una mediazione iniziata durante la pendenza di un processo, le parti possono chiederne al Tribunale l'omologazione.

La possibilità di dare esecuzione a un accordo di mediazione dipende dal grado di disponibilità nella materia oggetto di detto accordo .

Nell'ordinamento giuridico spagnolo è comunque il settore del diritto di famiglia quello in cui il procedimento di mediazione è più strutturato e raggiunge il massimo sviluppo.

È bene ricordare infatti che, in Spagna, si inizia a parlare di mediazione familiare nel 1990 quando il *"Ministiero de Asuntos Sociales"* approva il Programma di Mediazione per la separazione e il divorzio. Nel 1992 viene istituito il Servizio di Mediazione familiare di Barcellona (SMFB): si tratta di esperienze avviate soprattutto grazie al contributo degli Istituti di Psicologia giuridica di Madrid e di Barcellona che hanno illustrato a professionisti e studenti l'interrelazione tra diritto e psicologia.

In Catalogna

Antesignana nella disciplina della mediazione familiare è stata la Catalogna che si è sempre distinta nel campo giuridico per il suo separatismo (cosiddetto catalanismo). Il primo riferimento legislativo alla mediazione familiare compare nel 1997 quando si introduce un riferimento all'"ente mediatore" stabilendo che esso deve attenersi ad alcuni principi: confidenzialità assoluta del contenuto delle sedute della mediazione, libertà delle parti di allontanarsi o desistere dalla mediazione in qualunque momento, approvazione giudiziale degli accordi raggiunti nella mediazione, durata massima del processo di mediazione limitata a tre mesi.

Il 15 marzo 2001 viene poi promulgata la Legge di mediazione familiare di Catalogna (LMFC) 1/2001 che riprende i quattro principi sopra richiamati. L'art. 5 *LMFC* stabilisce che l'ambito della mediazione familiare sia molto ampio.

Le persone legittimate a sollecitare la mediazione sono infatti le persone unite dal vincolo matrimoniale; le persone che formano un'unione stabile di coppia, regolata dalla Legge 10/1998 *"Legge sulle unioni stabili di coppia" (*quindi anche le coppie omosessuali, che in Spagna possono, a certe condizioni, adottare bambini); le persone che formano una coppia non soggetta alla suddetta legge ossia la cosiddetta *coppia di fatto*; i membri di una famiglia considerata tale dal punto di vista degli "alimenti" e le persone estranee che esercitano funzioni tutelari per questioni attinenti a queste.

L'ambito è molto ampio e se inizialmente la mediazione familiare si dirigeva principalmente alla riconciliazione della coppia, attualmente si orienta di più verso la conclusione di accordi necessari per la regolazione della rottura.

I commentatori hanno però criticato il fatto che le coppie di fatto che non costituiscono "coppia stabile" vedano circoscritta la mediazione familiare alle sole questioni relative all'esercizio della potestà rispetto ai figli comuni (art. 5.1 *"Tercero" LMFC*) nonché la mediazione stessa limitata alla sola "forma privata", vale a dire non soggetta ad un controllo dello Stato. Si ritiene, cioè, incomprensibile che questi soggetti, già privi di tutela, possano rivolgersi solo alla mediazione privata e, in più, la possano svolgere solo nelle materie indicate dalla legge.

L'ambito oggettivo della mediazione familiare ristretto per le ultime tre categorie di soggetti è invece ampio per le prime due (coppie unite in matrimonio e coppie conviventi), le quali possono ricorrere tanto alla mediazione parziale, prevista specificamente nella legge e che si occupa dell'affidamento dei figli e del regime del diritto di visita del genitore non affidatario, quanto alla mediazione globale.

Nel Capitolo II della *LMFC*, rubricato "Caratteristiche della mediazione familiare" sono regolati i principi della mediazione, i conseguenti doveri del mediatore il cui primo è la volontarietà che vale per le parti confliggenti, per l'operatore e per il giudice.

È disciplinata la professionalità: la legge catalana richiede che il mediatore sia una persona che esercita l'attività di avvocato, "lavoratore sociale", educatore sociale o pedagogista e che sia iscritta nel collegio professionale corrispondente. Si richiedono tre requisiti: un determinato titolo professionale, esercizio di fatto della professione e iscrizione nel relativo collegio professionale. Con ciò però il legislatore catalano, secondo molti, si sarebbe preoccupato più degli aspetti tecnici della mediazione che non del soggetto – oggetto della mediazione stessa, cioè la famiglia. Non sarebbe riuscito a non farsi influenzare dalle *lobbies professionali* e avrebbe trascurato le indicazioni degli studiosi che consigliavano, per lo svolgimento della mediazione, una vera collaborazione fra psicologo e avvocato e, oltre alle qualità professionali del mediatore, rilevavano, l'importanza di caratteristiche personali, quali maturità di giudizio, una certa esperienza di vita, prudenza, discrezione, età matura.

Nel resto della Spagna

Quasi coeva alla *LMFC* è la *"Ley gallega"* 4/2001 del 31 maggio che però si riferisce soltanto alla mediazione promossa dalle persone unite dal vincolo matrimoniale e da quelle persone che abbiano formato un'unione stabile di coppia e che si trovino in una situazione di crisi della convivenza (art. 4.2 *LMFG*).

La *LMFG* enuclea ma sviluppa poco i principi informatori della mediazione familiare (si veda per es. l'art. 8.2).

L'aspetto che la differenzia di più dalla *LMFC* è che, a proposito della professionalità dei mediatori, essa ha infatti adottato una posizione più "aperta" e non enumera i titoli professionali che daranno accesso alla professione di mediatore, ma si limita a prescrivere che « *dette persone dovranno riunire i requisiti di esperienza professionale e formazione specifica che si stabiliranno con regolamento, però in ogni caso saranno esperti in situazioni psico – socio – familiari ».*

Infine si stabilisce che la mediazione può essere sia giudiziale che extragiudiziale, ma sempre soggetta alle disposizioni contenute nella legge.

Il legislatore di Navarra e quello di Valencia in materia di mediazione hanno invece emulato, per molti aspetti, il legislatore catalano.

°°°°°

In conclusione, le diverse esperienze europee evidenziano sistemi di mediazione sostanzialmente simili, più o meno strutturati o procedimentalizzati, essenzialmente basati sul "consenso delle parti", cioè non imposti dal Giudice ma consigliati, anche caldamente con ammonizioni ma, più spesso, incentivati con leve fiscali. La mediazione è applicata con riferimento alla sfera dei diritti disponibili secondo le indicazioni stesse della Comunità Europea.

Interessante è il dato, già evidenziato, del *favor* espresso, in molti Paesi, per la mediazione soprattutto in materia di famiglia.

All'estero la mediazione familiare ha, certamente, anche una funzione deflattiva ma, soprattutto, ha lo scopo di contenere e, se possibile, risolvere la conflittualità; in Italia la mediazione è nata, ed è ancora percepita e vissuta, soprattutto come un sistema volto a contenere il carico che grava sulla giustizia civile.

Il fatto che, in Italia, nel diritto di famiglia sostanzialmente la mediazione sia inapplicata - nonostante il rinvio dell'art 337 octies - evidenzia che manca ancora una vera "cultura della mediazione" intesa anche come esigenza, per risolvere i problemi, di gestire il conflitto e di ricostruire il dialogo fra parti contrapposte e, manca anche la consapevolezza che in certi settori e per certe materie (come il diritto di famiglia) le decisioni imposte da un Tribunale difficilmente sono accettate e, preferibilmente, sarebbe meglio che venissero sostituire da accordi "voluti" dalle parti.

L'obiettivo della mediazione familiare non dovrebbe essere solo quello di decongestionare i Tribunali (che pure ne hanno necessità) ma quello di offrire le soluzioni più idonee, nel senso sopra detto, per la persone, per i figli, per la famiglia, e pur col controllo dell'organo giurisdizionale che esiste in tutti i Paesi europei, soprattutto di *civil law*.

A ben vedere quel controllo "pubblico" dell'accordo raggiunto pare essere cerniera che consente, e legittima, nel diritto di famiglia, la mediazione anche con riferimento ai soggetti deboli nonché di trattare anche diritti indisponibili che passano al vaglio dell'Autorità Giudiziaria.

Con l'affermazione della mediazione nel settore familiare, anche in Italia, il Tribunale verrebbe a svolgere soprattutto un ruolo di controllo sull'esito di detta attività conciliativa ed essenzialmente per quanto attiene al trattamento dei cd. soggetti deboli e dei diritti indisponibili, mentre l'intervento cd. decisorio sarebbe relegato ai casi di fallimento della mediazione. In questo nuovo scenario gli operatori del diritto e, soprattutto l'avvocatura, si occuperebbero dell'aspetto tecnico-giuridico che è loro proprio, mentre verrebbero supportati, nella gestione del conflitto, da soggetti specializzati: i mediatori familiari di cui andranno garantite le competenze professionali, anche secondo una precisa indicazione europea, oltre che secondo le indicazioni della Corte Costituzionale.

Se non vi è conflittualità infatti è evidente che gli strumenti già previsti dal nostro codice civile: divorzio congiunto e separazione consensuale sono adeguati e la tecnicità delle questioni giuridiche può continuare ad essere affrontata con l'ausilio di un legale anche per evitare futuri conflitti e contenziosi originati proprio da accordi illegittimi.

Nelle ipotesi di conflittualità è invece possibile - oltre che auspicabile – che vi sia un ricorso volontario alla mediazione: si può trattare di una scelta libera delle parti a seguito del cui buon esito, l'eventuale accordo raggiunto sarà soggetto, con l'omologa, al controllo del Giudice per la parte afferente ai diritti indisponibili/tutela dei soggetti deboli e ai fini della efficacia ed esecutività; oppure di un rinvio da parte dell'Autorità Giudiziaria, quando la conflittualità sia così elevata da non consentire – neppure con l'ausilio dei legali - di raggiungere soluzioni bonarie.

È tuttavia proprio in tali casi che la mediazione può diventare strumento efficace e risolutivo, a maggior ragione, quando ci sono figli il cui interesse va salvaguardato in modo preminente. Analogamente dovrebbe accadere quando le soluzioni, gli accordi, già conclusi e ormai efficaci, vengano nuovamente posti in discussione, non siano più rispettati, siano oggetto di contrasti continui *prima facie* non componibili .

Il sistema tedesco e quello francese adottano soluzioni mutuabili.

Concludendo, il ricorso alla mediazione familiare va, nel nostro Paese, certamente incentivato: gli ultimi decenni, per diverse ragioni, ci hanno consegnato un impressionante aumento della conflittualità e spesso una incapacità crescente nel gestire le emotività in modo razionale, soprattutto in ambito familiare e, in generale, nelle relazioni interpersonali. La conflittualità è aggravata anche dai fattori economici, e

quindi dalla crisi economica generalizzata che ha colpito il nostro Paese; e l'impoverimento, purtroppo, peggiora quando la famiglia si disgrega.

Di tale elemento dovranno tenere conto anche le eventuali, future disposizioni sulla mediazione per il diritto di famiglia (oggi vi è solo il richiamo del codice civile). La giustizia in generale e, in particolar modo, il supporto tecnico-psicologico necessario a trovare soluzioni condivise, e ad attuarle nel tempo, debbono poi avere un costo sostenibile per chi ne deve fruire.

I tipi di mediazioni già previsti in materia civile e commerciale: volontaria, facoltativa o delegata, e obbligatoria (con i dovuti limiti costituzionali), paiono, in generale, già estensibili al diritto di famiglia mentre andranno stabiliti i requisiti professionali dei mediatori, come richiesto anche a livello Europeo .

Anche il "Divorzio collaborativo" americano – pur a grandi linee – può ricondursi ai nostri istituti del "divorzio congiunto" e della "separazione consensuale": l'elemento di novità dell'istituto sta, ancora una volta, nella diversa cultura alla base di quell'istituto ed è questa che va mutuata: l'idea del percorso comune che affrontano i coniugi al posto dei meri scambi tra i difensori per arrivare a una soluzione davvero condivisa che, qui, può essere stimolata attraverso il ricorso alla mediazione volontaria**.**

Componenti del gruppo

Dott.ssa Adriana Ciampa – MPLS

Dott. Alessandro Geria – Cisl

Dott.ssa Marta Giovannini - Min. Pari Opportunità

Dott.ssa Maria Guidotti – Cgil

Dott.ssa Maria Luisa Scardina – AIGI

Dott.ssa Lucia Scorza – Confindustria

Dott.ssa Gemma Tuccillo – Min. Giustizia

Dott.ssa Francesca Stilla – Min. Giustizia

Dott.ssa Valentina Verduni – UIL

Dott. Massimo Orselli – Ass. Terzo Settore

GRUPPO 4

***Politiche territoriali di welfare e conciliazione famiglia e lavoro*[124]**

Responsabile scientifico: Prof. RICCARDO PRANDINI
Coordinatore del gruppo: Dott.ssa GINA PEDRONI

I PRINCIPI DELLE POLITICHE DI INVESTIMENTO FAMILIARE[125]

1.1. Primo Principio. Le politiche di investimento familiare (IF).

Dopo la crisi dei paradigmi moderni di welfare, quello socialista e quello liberista, crisi fortemente peggiorata dalla lunga crisi economica che ha toccato l'Ue a partire dal 2008, un nuovo modo di concepire il welfare state e le politiche sociali sta emergendo nel dibattito scientifico e nella pratica dei governi: l'approcci del *Social Investment* (SI).

Lo scopo di questo nuovo paradigma di welfare è di investire nelle persone e nei loro contesti di vita, in particolare nella famiglia e nelle loro reti familiari, affinché possano essere "capacitate" a cogliere le opportunità che la globalizzazione e la tecno-scienza stanno creando. Per questo tipo di opportunità, strutturate in un mercato del lavoro molto aleatorio e a velocità di cambiamento enormi, non è più adeguato un welfare basato prevalentemente su trasferimenti monetari e sulle cosiddette politiche passive e assistenziali: un welfare "assicurativo", calcolato su base attuariale e per un tipo di cittadino lavoratore, maschio, che inizia a lavorare dopo un breve periodo di ricerca del lavoro preceduto da un corso di studi medio-breve, in una stessa occupazione per tutta la vita, con una carriera interrotta solo per incidenti come la malattia oppure la disoccupazione (che però era correlata ai cicli economici).

Per questi e per molti altri motivi il valore della solidarietà sociale che nel vecchio *welfare* era espresso dal patto generazionale, tacito, tra lavoratori e pensionati e che si basava su meccanismi redistributivi, sta radicalmente cambiando. Sempre di più i rischi che debbono essere coperti non sono

[124] Il documento è stato licenziato a fine luglio 2017.

[125] Queste le considerazioni generali di Confindustria sul Documento:

«Il sistema di welfare, a qualunque modello faccia riferimento, deve porre la persona e i suoi bisogni al centro. L'alto obiettivo posto dalla Costituzione è rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Porre la persona al centro significa costruire una società aperta e inclusiva, secondo un modello sociale nato, all'indomani della seconda guerra mondiale, in grado di coniugare crescita economica e diritti. Il modello sociale deve dunque contribuire a rimuovere ostacoli, ad investire sul futuro e non a lasciar prevalere la tentazione di chiudersi nel sostegno del passato senza prospettive. È in questa direzione che occorre ripensare l'allocazione della spesa per il welfare, anche introducendo elementi di chiara distinzione tra forme di assistenza e di previdenza con l'obiettivo di conoscere la provenienza e la misura del finanziamento delle diverse misure.

I più recenti dati economici Istat – Nota mensile giugno 2017 - evidenziano un andamento positivo con prospettive di stabilizzazione della crescita. In questo quadro di progressivo miglioramento delle condizioni economiche occorre ridisegnare l'attuale sistema di welfare, partendo da quanto è già stato fatto: riforma delle pensioni, introduzione delle forme di anticipo pensionistico, riorganizzazione del mercato del lavoro, revisione del sistema di ammortizzatori sociali, sostegno dei meccanismi di welfare aziendale, introduzione del reddito di inclusione, incentivazione delle forme di previdenza e sanità integrativa. In molte ipotesi, non è necessario intervenire sul piano finanziario, ma è necessario semplificare procedure già esistenti, in quanto la semplificazione costituisce essa stessa un incentivo.

Il primo nucleo sociale di appartenenza della persona è la famiglia: è da questa che occorre ripartire allo scopo di invertire il grado di denatalità. In questo senso, occorrono politiche pubbliche di sostegno, che agevolino la conciliazione vita-lavoro e che intervengano a ulteriore supporto delle iniziative di welfare contrattuale che contribuiscono alle esigenze della famiglia dei lavoratori».

attuariali: sono rischi così imprevedibili che è impossibile dire chi e quanto si dovrebbe pagare per creare una massa di assicurazioni tale da indennizzare chi incorre davvero nelle perdite. Il paradigma del SI cerca un nuovo equilibrio tra politiche "compensative" e "capacitative", dove la solidarietà si esprime anche come capacità di investire sulle competenze di ciascuno per metterlo nelle condizioni di cogliere le opportunità. Il cambiamento è fondamentale poiché si basa sull'idea che il semplice trasferimento di denaro non induce allo sviluppo delle competenze che permettono una buona fioritura delle persone. Oltre al welfare assicurativo, serve altro.

La spesa di welfare, di conseguenza, non è qui più concepita come un costo da tagliare, bensì come un investimento efficace ed efficiente da misurare nei suoi "ritorni" relativi ai capitali umani, economici e sociali. Il "ritorno" principale è certamente quello della capacitazione dei cittadini, dai zero anni in avanti, uomini e donne, affinché possano essere capaci di cogliere le opportunità che il mondo globalizzato presenta. Il vero problema non è oggi quello di produrre di più, ma di fare in modo che tutti possano cogliere opportunità di sviluppo sociali inclusivo e sostenibile. Quando si parla di investimento sociale, si tratta dunque basicamente di politiche volte a rafforzare le competenze e le capacità delle persone e a sostenere i loro percorsi di inclusione sociale, cosicché possano partecipare sempre più attivamente nel mondo del lavoro e nella vita sociale. I settori politici chiave del paradigma dell'investimento sociale comprendono in particolare: l'istruzione (a tutti i livelli: dai 0 anni all'invecchiamento attivo); i servizi di qualità alla prima infanzia la salute; la formazione al lavoro; l'assistenza nella ricerca dello stesso e la riattivazione. Altri campi di politica sociale paiono rilevanti, quali per esempio il sostegno alle fragilità, specie quella legata alla non autosufficienza, politiche di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà

Al centro di queste politiche di attivazione, sta la famiglia, intesa come la sfera di vita dove le persone nascono, crescono, maturano e si formano. Di fatto, nel bene e nel male, è la famiglia quella comunità di vita dove le persone - in tutto il loro corso di vita - diventano cittadini adulti capaci di attivarsi positivamente per la crescita della società. Poter vivere in una famiglia capace di far fiorire le potenzialità personali è un asset fondamentale per la formazione e crescita dei cittadini di domani e per una vita equilibrata e attiva di adulti ed anziani.

Da questo punto di vista ogni politica sociale, in particolare quella dedicata alla famiglia, è considerata come un fattore produttivo del sistema Paese, perché: 1) sostiene lo sviluppo delle persone e dei minori; 2) contrastando la trasmissione intergenerazionale di svantaggi socio-economici, agevolando al contrario lo scambio positivo e solidale tra generazione dentro e fuori la famiglia; 3) seguendo la crescita dei giovani nella loro formazione al lavoro e alle responsabilità sociali; 4) sostenendo chi ancora non ha lavoro a trovarlo e a chi lo ha momentaneamente perso a tornare sul mercato del lavoro; 5) aiutando i genitori a riconciliare la vita familiare con quella lavorativa, 6) promuovendo una adeguata eguaglianza di genere e 7) sostenendo un invecchiamento attivo.

L'unione Europea sta affrontando enormi sfide che necessitano di questo tipo di politica sociale. Attraverso la Commissione, ha risposto nel 2013 con pacchetto di *Investimento Sociale* (Social Investment Package), che invita i paesi:

1) a utilizzare i loro bilanci in modo più efficiente ed efficace per assicurare una protezione sociale adeguata e sostenibile; 2) a rafforzare le capacità attuali e future delle persone, migliorando le loro opportunità di partecipare alla società e al mercato del lavoro; 3) a focalizzarsi una offerta di beni e servizi integrata che aiuti le persone per tutto il loro ciclo di vita e a ottenere risultati sociali positivi e duraturi; 4) a implementare la prevenzione piuttosto che la cura, anticipando così l'insorgenza dei bisogni; 5) a investire sui bambini e sui giovani per aumentare le loro opportunità nella vita, sostenendo le politiche capaci di interrompere la trasmissione intergenerazionale dello svantaggio e affrontare il grave problema della disoccupazione giovanile.

Alcune tipologie di cittadini - radicate nelle loro configurazioni familiari - sono particolarmente rilevanti per questo modo di politica sociale:

1) le famiglie come contesto di vita adeguato per la crescita e la maturazione equilibrata dei cittadini; 2) le persone anziane - predisponendo maggiori opportunità di partecipazione attiva nella società e nell'economia; 3) le persone giovani - mediante supporto per la vita indipendente e luoghi di lavoro adeguati; 4) le persone socialmente escluse - aiutandole con reinserimento nel sociale e nel lavoro; 5) I

datori di lavoro - aumentando una forza lavoro più grande, più sana e più qualificata; 6) le donne - mediante politiche per le pari opportunità, un migliore accesso al mercato del lavoro e una protezione sociale, in particolare quella pensionistica.

Entro il quadro di questo cambiamento che porta dal welfare come costo a welfare come investimento sociale, diventa necessario, per almeno due motivi, anche un passaggio dalle politiche d'Investimento Sociale (IS) tout court, a quelle per l'Investimento Familiare (IF):

1) per rimettere al centro delle politiche le famiglie e non l'individuo astratto;

2) per fare in modo che le politiche sociali non siano solo funzionali al mercato di lavoro globale, bensì anche alla fioritura completa dei cittadini europei.

Ciò implica avere riguardo anche per i soggetti che non rientrano (o non possono o non vogliono rientrare) nell'orbita del mercato del lavoro. In altri termini bisogna uscire da una logica soltanto strumentalistica ed economicista delle politiche sociali, rispettando anche le funzioni sociali della famiglia.

1.2. Secondo principio. Personalizzare i servizi per capacitare le famiglie.

Le politiche per l'investimento sulla famiglia (IF) si basano sulla personalizzazione (e familiarizzazione) dei servizi. La personalizzazione è un principio operativo molto simile alla individualizzazione, ma in realtà estremamente diverso. I due non vanno confusi. Con "individualizzazione" del servizio (e dell'utente) ci riferiamo a una logica operativa messa in atto dal sistema dei servizi di welfare – e dalle organizzazioni erogatrici – articolata su una "scala" che ha come suoi poli estremi il valore "standard/uniforme" (da un lato) e quello "non standard/diversificato" (dall'altro). L'individualizzazione rappresenta un modo di operare (una logica) dei servizi che disegna/cuce "su misura" qualcosa a qualcuno. Si tratta di una logica che permea ormai quasi tutto il sistema del mercato dei beni e dei servizi, in prevalenza privati e for profit, ma in una larga misura anche pubblici. Il tratto caratteristico di tale logica sta nella unidirezionalità del processo che procede dall'erogatore del servizio all'utente. È l'erogatore, il prestatore di servizio o il venditore del bene, che orienta il suo operare ai bisogni/desideri/necessità dell'utente, così come sono osservati-catalogati dal sistema-organizzazione di appartenenza. L'individualizzazione può raggiungere livelli di precisione e di "tailoring" notevolissimi, ma senza mai davvero co-disegnare/con-dividere/co-produrre il bene-servizio con l'utente. Questi è solo un target – cioè un ulteriore elemento del servizio – così come "costruito-trattato" da un "sistema esperto" professionistico che detiene poteri e saperi separati e non condivisi. In pratica un cittadino viene "ri-costruito" passando per i confini di una organizzazione che: 1) prima lo "individua" – cioè lo "prepara" per il servizio – quale utente-cliente utilizzando i suoi codici organizzativi; 2) poi lo "individualizza" come utente-cliente che necessita di un trattamento specifico. L'individualizzazione del servizio rappresenta perfettamente quella divisione sociale di ruoli e di lavoro che ha caratterizzato la società delle professioni e dei servizi moderna. Il "sarto" detiene ancora il potere di definire il vestito, anche se il suo catalogo è quasi illimitato: il cliente viene reso passivo (è il soggetto della "prova" del vestito) in quanto non è ad esso attribuito nessun vero potere di **co-produzione-erogazione-valutazione del servizio.**

La "personalizzazione" del bene-servizio, invece, segue una logica della risposta ai bisogni così come sono riflettuti-comunicati dall'utente (con il possibile "consiglio" di professionisti e altri interessati). Il punto che distingue la personalizzazione dall'individualizzazione non è tanto il tipo di servizio, quanto come lo si progetta-eroga-valuta-ri-progetta. Al centro della personalizzazione sta infatti l'ascolto profondo dell'utente, l'attribuzione di un potere-capacità di condividere il progetto-piano di azione con l'erogatore. In questo caso i valori del servizio sono la condivisione e l'ascolto del bisogno, la co-progettazione e la coproduzione del servizio. L'utente e la sua famiglia, non sono più il target di un sistema esperto pre-disposto a dare risposte standard anche se specifiche, ma un soggetto di decisione che – attraverso un dialogo-conversazione profonda con l'esperto – cerca di co-disegnare il suo piano d'azione. Lo scopo della personalizzazione è quello di mettere nelle condizioni l'utente e la sua famiglia di ripensare, re-immaginare e condurre la sua vita in modo autonomo. In altri termini i servizi personalizzati sono anche servizi "personalizzanti", in quanto sostengono processi di ri-definizione profonda del Sé dell'utente. Il servizio è definitivamente co-disegnato e co-prodotto con l'utente e se del caso la sua famiglia. Tramite la personalizzazione all'utente viene ridata voce e gli si attribuisce una capacità di conoscersi e di ri-conoscere **il suo pro-blema (potere "personalizzante" del servizio).**

1.3. Terzo principio. Co-produrre i servizi CON E per le famiglie.

Le politiche di investimento famigliare si basano sul principio della co-produzione. La più semplice definizione di co-produzione è: «le persone che usano i servizi contribuiscono a produrli». Per specificarla è possibile inserire almeno due caratteristiche. La prima è la *relazione* che si costruisce tra tutti i membri di un servizio: la co-produzione degli utenti e della comunità può essere definita come la fornitura di servizi tramite relazioni, regolari e di lungo periodo, tra fornitori professionali di servizi e relativa utenza, la famiglia e altri membri della comunità, dove tutte le parti danno un contributo sostanziale. L'altra caratteristica sono le abilità, le risorse, i beni di ogni singola persona che porta nel servizio: con la co-produzione il settore pubblico e i cittadini fanno un uso migliore dei loro beni e delle loro risorse per raggiungere *outcome* migliori o una migliore efficienza. I principi fondamentali della coproduzione:

1) *riconoscere le persone come risorsa e investire sulle capacità esistenti*: il sistema delle cure sta avviando una comunicazione sempre più attenta non ai fallimenti, agli svantaggi o alle disabilità della persona, bensì focalizzata sulle capacità singolari e sulla possibilità di mobilizzarle. L'obiettivo diviene quello di trasformare la percezione delle persone da destinatari passivi dei servizi e pesi a carico del sistema, a una in cui i cittadini sono partner creativi nel progettare ed erogare i servizi. In particolare, il ruolo della co-produzione in questa nuova forma comunicativa è di ri-specificare il rapporto tra professionisti e pazienti: la co-produzione è la relazione, reciproca e alla pari, tra i professionisti, le persone che usano i servizi, le loro famiglie e i loro vicini al fine di erogare servizi personalizzati.

2) reciprocità, mutualità e reti di supporto tra pari: la comunicazione del sistema delle cure si concentra sempre più sull'economia sociale della famiglia e del quartiere. Si enfatizza il ruolo della comunità, della rete, delle relazioni amicali e familiari per costruire un network di supporto agli utenti dei servizi. Le peculiarità della co-produzione, in questa nuova comunicazione, riguardano l'impegno, le relazioni reciproche e le responsabilità mutuali tra professionisti, utenti e famiglia. Può svolgersi all'interno di un servizio progettato e implementato da un partenariato pubblico-privato o da qualsiasi altra organizzazione. Anche quando assume una forma collettiva, la co-produzione attiene sempre al rapporto utente-professionista. I gruppi, le comunità, le reti tra pari, gli amici, i familiari coinvolti, le associazioni di volontariato, sono a supporto, in modo sussidiario, di quella relazione, che a sua volta ha lo scopo sussidiario di migliorare la qualità della vita dell'utente e della sua famiglia, secondo un'impostazione personalizzante.

3) *sfuocare le distinzioni di ruolo, facilitando piuttosto che erogando*. La co-produzione valorizza l'esperienza dei professionisti di prima linea a partire dal fatto che la stessa esperienza degli utenti è modellata quasi interamente sulla loro interazione con il "front-office". I primi sono chiamati a diventare più dei catalizzatori e dei facilitatori che dei meri esecutori e lo stesso è richiesto alle agenzie di servizi pubblici. Ai secondi viene domandato uno sforzo per l'acquisizione di nuove conoscenze ed abilità, re-investendo nel loro capitale umano.

1.4. Quarto principio. La governance DEMOCRATICA, SPERIMENTALE E POLICENTRICA dei servizi di Investimento Familiare.

Il nuovo sistema dei servizi di investimento famigliare dovrebbe ispirarsi ai principi della governance democratica, sperimentale e policentrica:

Questo tipo di governance descrive un insieme di pratiche che implicano la partecipazione aperta di una varietà di entità (pubbliche o private), l'assenza di gerarchia formale entro i dispositivi di governance, e una ampia deliberazione nel processo decisionale e nella implementazione.

Di conseguenza cinque aspetti cruciali identificano la GDSP come segue:

1) apertura alla partecipazione di entità rilevanti (stakeholders) in un processo non gerarchico di decisione; 2) articolazione di un problema comune ampiamente condiviso e costruzione di un framework comprensivo che pone finalità aperte; 3) implementazione da parte di attori di livello più basso con un sapere locale e contestualizzato; 4) feedback continui, attività di reporting e di monitoraggio; 5) pratiche stabilite che implicano peer review per rivedere le regole e le pratiche.

La combinazione di questi elementi (rendicontabilità costante e iteratività dell'architettura multilivello) forma una logica a 4 stadi:

1) Obiettivi-quadro generali: le unità centrali (per esempio gli uffici di un'amministrazione locale) scelgono, insieme ad altri stakeholder "civili" informati ed esperti, gli scopi generali da perseguire e i criteri comuni per la valutazione dei risultati raggiunti. L'obiettivo-quadro della personalizzazione può essere, ad esempio, "servizi de-standarizzati", "piani adeguati all'utente", anche all'interno dei cosiddetti "mercati sociali di qualità" con erogatori, pubblici, privati, di terzo settore e le loro partnership.

2) Perseguimento degli obiettivi: alle unità locali è lasciata libertà di decidere come raggiungere gli obiettivi-quadro. Le unità locali saranno organizzazioni pubbliche, private o no profit a livello di regolazione e progettazione; mentre a livello di erogazione, le unità locali coincideranno con i lavoratori in prima linea (professionisti, insegnanti, poliziotti, assistenti sociali, etc.).

3) *Peer review*: a fronte di questa libertà di azione, le unità si obbligano a riferire in modo regolare e chiaro le loro prestazioni e le modalità di lavoro utilizzate. I loro risultati vengono confrontati, sulla base dei criteri comuni precedentemente stabiliti, con quelli di altri attori competenti che hanno utilizzato mezzi diversi per gli stessi scopi. Laddove non si riscontrano progressi soddisfacenti, ci si attende che le unità locali mettano in campo misure correttive, che prendono forma dal confronto con gli altri *peer*.

4) Revisione degli obiettivi-quadro: la peer review e le ripetizioni cicliche dei tentativi delle unità locali rivelano i problemi e le possibilità degli obiettivi-quadro, delle metriche e del decision-making. Una combinazione di unità centrali e locali li revisionerà periodicamente. Il ruolo delle unità centrali è qui sussidiario: non è più solo quello di monitorare la conformità a standard definiti, ma è la responsabilità di fornire conoscenze, infrastrutture, servizi che sostengano gli sforzi delle unità locali.

1.5. Quinto principio. Gli attori delle politiche di investimento familiare. cosa significa territorializzare le politiche sociali.

Resta da spiegare cosa significa politiche dei territori, o territorializzazione delle politiche. Un territorio è una porzione di spazio che viene distinta dal resto, delimitata e ri-differenziata al suo interno. La prima operazione è quella del distinguere tra un interno ed un esterno: l'interno diventa lo spazio operativo di chi ha posto il confine e produce i beni che verranno poi distribuiti tra i costituenti. A porre la distinzione, a segnare il confine è un attore, individuale e collettivo, che si appropria di quello spazio. Questa complessa operazione di delimitazione, appropriazione, distribuzione di beni è il momento "costituente" del territorio. Costituente significa che la territorializzazione non ha nulla a che vedere con la realtà naturale di una ambiente, bensì con un atto di invenzione "politica". I costituenti, gli attori che vanno a costituire il territorio, sono coloro che "collettivamente" gli assegnano identità e funzioni, istituendo confini con un esterno su cui non possono operare. Una volta che è stato costituita una "sfera" di azione, i costituenti la utilizzeranno come confine di senso per dare significato alle loro progettualità. Territorializzare significa perciò costituire un confine contenente-delimitante uno spazio che diventa l'eco-sistema di sviluppo dei suoi costituenti e di cui occorre prendersi cura. Questo eco-sistema è costituito dagli attori in gioco (nel nostro caso: aziende, istituzioni culturali, politiche, scientifiche, famiglie, cittadini, etc.; culture civiche, politiche, economiche, senso civico, abitudini e stili di vita, saperi rilevanti, competenze di vario tipo, etc.). L'insieme degli attori "costituenti" – gli stakeholder – traccia una distinzione andando ad "auto-costituirsi" come un Noi che diventa visibile e istituito, prendendo identità e cominciando a operare come una collettività: questo "Noi" ri-entra in questo spazio-operativo, curandone la crescita e lo sviluppo inclusivo. Senza questa riflessività – l'agire in termini di un Noi (cluster) e dei suoi stakeholder ambientali, curandosi di generare benessere e potenzialità di sviluppo per essi – senza questo clusterthinking non esiste affatto un "territorio", bensì solo uno spazio operativo "locale", senza nessuna vera identità specifica. Sentirsi parte di un territorio, operare per creare un "welfare territoriale", significa invece operare come una collettività che possiede un bene comune oltre quella dei suoi costituenti. Bene comune che può essere pensato solo mediante un pensiero di cluster: agisci sempre in modo che il territorio che di cui sei parte costituente e che mi ri-costituisce ogni giorno, si sviluppi e cresca insieme alle tue attività. Se cresce solo l'azienda, ma questa crescita provoca una de-crescita del territorio, allora l'azienda non fa "parte" di un territorio: semplicemente utilizza uno spazio operativo per realizzare i suoi obiettivi. Che quello spazio sia qui o su Marte, non fa la differenza. Il territorio è quindi lo spazio operativo di una azienda, costituito

insieme ad altri istituendo confini di senso, in cui l'azienda ri-entra, prendendosene cura come suo luogo di crescita e sviluppo. In tal senso il territorio è un "bene comune", cioè la condizione di possibilità per è produrre il bene di tutti i suoi costituenti. È evidente che il territorio è costituito da una pluralità di attori, non solo quelli economici, ma pure quelli politico-amministrativi, quelli della cultura, della formazione, dalle famiglie, etc. da chiunque se ne prenda cura, riflettendo sulle conseguenze delle sue proprie operazioni sul resto dei costituenti. Per territorializzare/integrare le prestazioni e i servizi (sociali, sanitari, etc.) serve un intervento sui modelli organizzativi, una relazione con le politiche contrattuali. Informazioni adeguate ed efficaci ai cittadini, anche in funzione di una effettiva accessibilità, individuazione di responsabilità.

1.6. Sesto principio. L'importanza di dare aspettative per il futuro.

L'ultimo principio che caratterizza le politiche di Investimento familiare, riguarda la loro logica temporale. Nel nostro Paese, il campo delle politiche sociali e in particolare di quelle familiari, è sempre stato - in comparazione con le politiche pensionistiche e sanitarie - piuttosto debole, tanto da dare l'impressione di una quasi totale assenza di politiche familiari. Oltre a questa debolezza storica, e soprattutto in relazione alla crisi socio-economico dell'ultimo decennio (ma non solo), i dispositivi di politica sociale si sono sempre più fatti contingenti e irrelati. Per dirla in modo semplice non esiste una sistematicità nel programmare nel medio periodo le politiche per la famiglia. Questo fatto ha portato a una proliferazione di interventi spesso a-sistematici e che molte volte si elidevano gli uni con gli altri.

Questa tendenza, che è quasi diventata "cultura", è uno degli aspetti più problematici per il futuro delle politiche familiari. Sempre più necessaria è difatti la necessità, in primo luogo proprio da parte delle famiglia, di avere delle sicurezze su quali saranno i diritti e le politiche a sostegno delle relazioni familiari. le famiglie hanno bisogno di poter contare su un ambiente di policy stabile, duraturo e affidabile. Per loro questo ambiente costituisce una parte del contesto su cui poter progettare le scelte di vita. Poter contare su servizi, su un territorio coeso e organizzato, su una P.a. che è organizzata per dare seguito alle decisioni politiche, è un asset fondamentale. E lo è anche per le organizzazioni che erogano servizi e per ogni attore del territorio.

Per tale motivo, il sesto principio del IF, richiede politiche sociali stabili, durature e finanziate in modo adeguato ai bisogni.

- Dalle varie esperienze che sono state svolte i questi anni in tanti ambiti territoriali, sembrano emergere alcuni strumenti cardine che garantiscono la stabilità delle organizzazioni locali per un lasso di tempo adeguato, in modo da permettere e sostenere le realizzazioni concrete. La normativa attuale, sostenuta anche da quella europea, ha visto una ricchezza di esperienze che hanno individuato nella programmazione partecipata (es. Piani di zona, distretti famiglia, reti di conciliazione) uno snodo essenziale - da valorizzare - per realizzare una strategia condivisa che permetta di affrontare la complessità delle questioni contando sul valore aggiunto di pratiche, saperi, risorse delle comunità locali.

1) Va favorita la partecipazione delle parti sociali nella nuova programmazione 2014-2020 secondo quanto definito anche dalla Commissione europea con il codice di condotta sul partenariato dei fondi strutturali e investimenti europei.

2) Va valorizzato e sostenuta dalle Istituzioni la consultazione delle singole esperienze sociali di autorganizzazione/servizi delle famiglie utili a ricostruire il quadro della complessità dei bisogni espressi dal territorio.

3) Vanno investite risorse "ad hoc", anche in forma premiale (ad esempio quelle dei fondi strutturali) per rafforzare nelle Amministrazioni la capacità a livello programmatorio, operativo e professionale di agire in maniera integrata a favore delle famiglie.

4) Va avviata una ricerca sulle esperienze di sussidiarietà, che tenendo conto delle specificità dei contesti territoriali, ne evidenzi gli elementi di innovazione rispetto a politiche familiari partecipate.

1.7. Settimo principio. la valutazione delle politiche di investimento familiare.

Alla luce di quanto detto diventa necessario predisporre un sistema stabile e affidabile di valutazione delle politiche di IF che, attraverso un metodo condiviso, permetta di verificare il grado di familiarità delle politiche valutandone gli outcome, diretti e immediati, gli impatti specifici a breve-medio termine e gli impatti globali, cioè gli esiti complessivi diretti e indiretti di una politica. È importante costruire uno strumento che permetta verifiche strutturate che non rimangano ferme a sperimentazioni locali, ma siano applicabili alle diverse realtà.

La VIF deve essere strumento metodologico utilizzato non solo ex ante o ex post, ma circolare, che parta da un'approfondita analisi dei bisogni e delle problematiche, anche con valutazioni previsionali. La VIF deve essere realizzata su due distinti livelli e con una integrazione di diverse metodologie:

1) Il livello MACRO, in cui si possono usare strumenti quantitativi e conteggi statistici che, a partire dai dati anagrafici, patrimoniali, reddituali, permettano di realizzare scenari di impatto economico rispetto alla misure da realizzare.

2) Il livello MICRO, che preveda un monitoraggio e una valutazione degli interventi in una logica multistakeholder, con metodologie qualitative e quantitative, in modo che tutti i soggetti possano esprimere valutazioni e giudizi, certamente non solo sugli aspetti economici, ma in una logica multidimensionale del benessere (aspetti culturali, relazionali, psicologici ecc.).

1.8. La governance dei territori e le politiche di investimento famigliare.

Le trasformazioni e le sfide al modello tradizionale di welfare

Da qualche anno, soprattutto con la lunga crisi economica che ha coinvolto l'Unione Europea, gli assetti economici e sociali si vanno frantumando. In particolare si segnalano:

- modificazione del quadro demografico (aumento di anziani soli, immigrazione di nuclei familiari giovani con figli, crollo della natalità, famiglie a composizione sempre più ridotta, etc.);
- cambiamenti rilevanti delle condizioni economiche (crisi o ridimensionamento delle imprese e delle attività produttive, esuberi di manodopera, aumento drammatico della disoccupazione giovanile e femminile, aumento e cristallizzazione delle diseguaglianze sociali, precarizzazione dei contratti di lavoro, etc.);
- evoluzioni culturali che vedono le classi medie ancorate ai livelli di vita conquistati, ma con contenimenti rilevanti di redditi e di consumi: si allentano le identificazioni collettive ed emergono fragilità, lacerazioni di rapporti coniugali e familiari, ritiri entro le mura domestiche, richieste di sicurezza, smarrimenti rispetto a scelte decisive (istruzione, salute, educazione), rapporti difficili con le istituzioni;
- i disagi entrano nelle famiglie o in gruppi che si pensavano protetti od esenti, con complessità difficili da riconoscere e da trattare, squilibri economici, pesanti compiti assistenziali ed educativi, incompetenze relazionali, nuove patologie croniche fisiche e mentali, diluizione di capitale sociale nonostante le tante fatiche delle istituzioni locali per riscoprirlo e riattivarlo;
- i territori e le amministrazioni locali, che ogni giorno devono affrontare nuove complessità, governando sia l'emergenza che il consolidato, sostengono una spesa sociale sempre crescente e devono confrontarsi con una crisi di disponibilità e sostenibilità delle risorse: **si rischia di tagliare servizi essenziali per le famiglie più deboli o di veder crescer squilibri e divari o affrontare conflitti con gli operatori e competizioni con il terzo settore.**

Da molte parte esiste l'opinione che "con la crisi in atto non possiamo permetterci questo livello di welfare" oppure "solo con tagli al welfare possiamo ottenere significativi risparmi". La risposta, però, non può essere quella di una regressione sociale e di un arretramento dei diritti. Anzi analizzando il bilanci dei Comuni italiani (Portale Aida-Cisl) si evidenzia una concomitanza tra la capacità delle Amministrazioni di tenere in buona salute i conti e la maggior propensione ad investire nel welfare.

Il welfare non è un ostacolo alla crescita, perché investire sul capitale umano, sulle opportunità, sulle competenze è il fattore chiave della competizione di oggi. Non pare più rinviabile una politica di ammodernamento e di efficientamento del welfare che passi anche attraverso una migliore governance dei servizi, capace di renderli più fruibili.

Per comprendere le sfide che i territori del welfare hanno davanti, mettiamo a confronto due diverse situazioni storiche che lo hanno caratterizzato: il welfare tradizione e in piena espansione del dopoguerra (i Trent'anni gloriosi) e quello odierno.

1. Il modello tradizionale di welfare.

a) Il contesto di piena occupazione e di attrazione di manodopera. Classi sociali ben distinte;
b) bisogni semplici, codificabili, supportati da strutture familiari solide e con una tradizione di auto organizzazione basata su capitale sociale con capacità diffuse di saper fare;
c) problemi complessi concentrati solo su poche marginalità e residue fasce deboli;
d) ricchezza diffusa nella classe media e nelle imprese;
e) PA e servizi pubblici caratterizzati da disponibilità di risorse, servizi universali, poco differenziati e possibilità di ridistribuire la ricchezza dall'impresa alla classe operaia consentendo il risparmio e la proprietà;
f) modello di produzione dei servizi a trazione pubblica, con la sola opzione make/buy e presenza integrativa "a forte valore simbolico" del volontariato e del terzo settore (civismo).

2. Il contesto odierno.

g) Forte tensione occupazionale;
h) ristrutturazione demografica (invecchiamento, nuclei familiari, immigrazione, emersione di nuove sensibilità soggettive);
i) revisione del concetto tradizionale di classe sociale;
j) bisogni sociali e familiari articolati, molteplici, differenziati e crisi delle tradizionali reti familiari;
k) aumento della marginalità tradizionale e/o emersione di nuove fasce deboli (es. giovani, donne, anziani soli, persone in cerca di lavoro, neet, etc.);
l) crisi fiscale e progressiva riduzione delle risorse pubbliche da ridistribuire;
m) molti bisogni non sono né risolti né raggiunti; competizione tra gruppi sociali nell'accesso ai servizi.

Ci si chiede allora come i territori possano affrontare il nuovo contesto. La risposta può essere data costruendo due scenari idealtipici di welfare.

1. Prima alternativa: modello di continuità nella produzione dei servizi di welfare con un probabile taglio delle risorse.

Entro questo primo scenario emergeranno molteplici rischi:

1. riduzione costante dei servizi e aumento nella compartecipazione alloro costo da parte dei cittadini (tickets);

2. i diritti individuali divengono praticamente inesigibili e i problemi collettivi non trovano risposte adeguate;

3. una competizione sempre più marcata tra gli attori del sistema nell'allocazione delle risorse scarse. Possibili manovre alternative e scenari negativi:

- la Pubblica amministrazione (Pa) taglia il make e favorisce il buy (esternalizzazione): conflitto con le OO.SS;
- la Pa taglia il buy (taglio alla spesa comprimibile): conflitto con il mercato dei servizi sociali;
- la Pa taglia make e buy, e sostituisce con il volontariato organizzato sostenendolo economicamente e trasformandolo da valore simbolico (civismo) a valore produttivo: conflitto con OO.SS e mercato dei servizi;
- la Pa recluta direttamente nuovi volontari e coopta il terzo settore.

2. Seconda alternativa: modello strategico di investimento sociale (cambio di paradigma), generativo di un nuovo ciclo di occupazione, redistribuzione, diritti e responsabilità, che peraltro alcune esperienze fanno già intravedere seppure non in forma sistemica.

In questo scenario si scrive un nuovo patto di welfare tra i diversi attori.

1) La Pa si pone a garanzia del sistema di governance: promuovendo alternative di offerta, pubbliche, private e di terzo settore; garantendo la qualità dei servizi; certificando la formazione di professionalità; attraendo risorse; promuovendo l'innovazione sociale; garantendo l'universalità nell'accesso ai servizi; riconoscendo e sostenendo l'interesse e l'identità delle forme organizzate del volontariato e del terzo settore, in special modo, di quello a base familiare; monitorando l'efficientamento dei servizi;

2) le organizzazioni - pubbliche, private e di terzo settore insieme alle loro partnership - erogatrici dei servizi: disegnano, anche insieme ad altri attori e possibilmente mediante la co-progettazione, servizi innovativi e di qualità per affrontare i nuovi bisogni e rischi sociali emergenti;

3) il volontariato e il terzo settore, comprese le sempre più presenti imprese sociali: co-progettano, co-producono e co-valutano i servizi, insieme alle famiglie e agli utenti, entrando nella governance del sistema;

4) L'impresa for profit: contribuisce con risorse/servizi e tramite accordi di responsabilità sociale aziendale, territoriale e/o trilaterale (impresa/ pubblico/ OO.SS) alla generazione di risorse e servizi per rispondere ai problemi dei propri lavoratori e del contesto locale di riferimento

5) Il sindacato come rappresentanza sociale che apporta una lettura dei bisogni collettivi, concorre a costruire le politiche ed a verificarne gli impatti attraverso la contrattazione sociale e contribuisce a "riconnettere" il welfare territoriale con quello aziendale e produce welfare associativo attraverso il sistema dei servizi di tutela individuale.

Questa nuova governance del welfare genera una situazione di tipo win-win per tutti gli attori in gioco. Tra i tanti e plurimi vantaggi prevedibili, citiamo soltanto a mo' di esempio:

1. La Pa: garantisce e offre nuovi servizi meno rigidi, più adatti a intercettare e rispondere ai nuovi bisogni, rendendo più razionale la spesa pubblica;

2. il modo della cooperazione e dell'impresa sociale: aumenta soci e fatturato, entra nella governance delle politiche pubbliche, utilizza la rete pubblica di commercializzazione (poli/farmacie), conta su finanziamenti per l'avviamento di nuove imprese e sulla formazione professionale di alta qualità;

3. OO.SS: genera nuova occupazione, riconverte l'occupazione in crisi, risolve problemi collettivi, tutela fasce deboli di nuova generazione, rende esigibili i diritti individuali, collabora con un nuovo sistema di welfare capace di offrire servizi ai lavoratori. Nuove forme di relazioni sindacali generative di spazi di accordo oggi inesplorati;

4. il volontariato e l'associazionismo sociale: entrano nella governance del sistema, valorizzando le loro identità e competenze senza sostituire la Pa;

5. i cittadini: godono di servizi reali accessibili, con una garanzia di qualità, e in una rete coordinata dei servizi;

6. l'impresa for profit: collabora con un nuovo sistema di welfare capace di offrire servizi ai propri lavoratori; apre il confronto sindacale ad altre materie ben al di là della mera dinamica conflittuale sulla retribuzione;

7. le famiglie e le associazioni a base familiare, acquisiscono ed esercitano un ruolo attivo e di coproduzione nel sistema dei servizi.

I cambiamenti del contesto esigono certamente dei decisi mutamenti ed evoluzioni nel sistema delle risposte: non si tratta solo di ampliare o arricchire l'esistente, ma di introdurre nel modello di funzionamento del welfare delle discontinuità che vedano in tutti i soggetti e gli attori (a tutti i livelli territoriali) una forte convergenza su alcuni principi e su alcune opzioni considerati irrinunciabili.

Il nuovo patto di welfare che nasce per creare nel territorio un benessere adeguato e stabile per le famiglie, richiede un impegno - tra gli attori implicati e considerati responsabili - alla condivisione di almeno due principi fondamentali**: la tutela dei diritti di cittadinanza e la promozione di processi di coesione sociale inclusiva e sostenibile.**

A tutti i livelli, da quello centrale a quello locale, è necessaria una condivisione della necessità di una revisione che riparta da una lettura congiunta dei fenomeni che attraversano i territori, dall'attivazione di processi di governance del rapporto domanda e offerta dei servizi, dalla ridisegno della mappa dei vincoli e delle risorse, da una razionalizzazione dell'uso e della distribuzione di queste risorse mirate alle risposte necessarie.

Si tratta pertanto di ripartire dalla lettura dei problemi e dal sostegno a processi di programmazione che si fondano su **dati raccolti e verificati:** solo così si possono costruire risposte realmente universalistiche e tutelanti dei diritti soggettivi e delle famiglie, definendo priorità, con una particolare attenzione ai microcontesti per identificare problemi, diseguaglianze, emarginazioni, ma anche risorse valorizzabili.

A tal fine, fatto salvo il rispetto della normativa a garanzia della privacy, è necessario che si istituisca un sistema di banche dati "dialoganti" e si faccia funzionare il casellario delle prestazioni.

I dati non vanno utilizzati solo per documentare il lavoro svolto e i contributi erogati, ma per rendere visibile non solo quanto viene speso, ma come viene speso, in relazione alle difficoltà e criticità urgenti. I dati sono indispensabili anche per leggere il disagio, per identificare obiettivi generali e specifici e di medio e lungo periodo. Si rende quindi necessaria una Valutazione di Impatto familiare dei servizi alla famiglia erogati sul territorio.

Questi dati vanno rilevati con parametri/metriche comuni, in modo che possano essere elaborati e messi in circolo indispensabili per la **programmazione** a tutti i livelli, per interagire con tutte le politiche. Pertanto sono necessari dati quantitativi e qualitativi per avere un quadro serio e reale dei mutamenti, dei rischi, delle priorità di lavoro. Essi permettono di controllare non solo l'andamento delle attività e delle politiche, ma soprattutto l'andamento della spesa non solo globale, ma specifica per tipologie di interventi e risposte, con attenzione al rapporto costi/ benefici.

Al tema della rilevazione e utilizzo dei dati, si aggiunge anche la necessità di un sostanziale cambiamento dell'operatività dell'organizzazione e del funzionamento delle procedure amministrative che impediscono spesso di poter contare su tempi certi per l'attivazione di progetti e servizi per le famiglie. Va sottolineato il fondamentale ruolo che i territori possono esercitare sulla vigilanza, (la cui radice significa appunto agilità, attivazione, attenzione), quindi sull'attività a trattare dati, a capire ed interagire per capire, per leggere situazioni positive, potenzialità o disagi esistenti od emergenti a livello collettivo e individuale. Ciò rende possibile affrontare in modo più adeguato le *emergenze*, necessità che sempre più irrompono nella quotidianità di una famiglia. In questo modo le politiche familiari potranno acquisire una adeguata capacità di risposta e tutela sociale, non solo alle forme di fragilità sempre più complesse, ma alla garanzia di un benessere universalistico.

L'articolazione territoriale ha necessità improrogabile di questi miglioramenti:

1) risorse certe, non atomizzate, né a pioggia, ma strutturali, adeguate ai nuovi e complessi bisogni;
2) distribuite in tempi garantiti da decreti applicativi rapidi;
3) condivisione dei dati e delle conoscenze;
4) messa in rete delle pratiche più efficaci ed efficienti ed innovative;
5) snellimento delle procedure amministrative che impediscono risposte in tempi rapidi e necessari;
6) verifiche e valutazioni delle politiche che permettano di rivedere, correggere, potenziare le scelte fatte.

È dunque sempre più urgente che le politiche, tutte le politiche , operino insieme, con un piano comune ed omogeneo, attivando conoscenze e risorse da ogni forma e soggetto dei territori, che dovranno essere coinvolti come veri e reali conoscitori delle famiglie, dei loro mutamenti, dei loro reali bisogni. Proprio insieme ai territori andrebbero decise le priorità di lavoro e di investimento, tenendo conto delle reali disponibilità del Paese.

2. Contrasto alla povertà e reddito di inclusione sociale

2.1. La situazione della famiglie. Alcuni dati per inquadrare il problema.

Nel 2015 si stima che in Italia le famiglie residenti in condizione di **povertà assoluta**[126] siano pari a 1 milione e 582 mila e gli individui a *4 milioni e 598 mila* (il numero più alto dal 2005 a oggi).

[126] L'incidenza della povertà assoluta è calcolata sulla base di una soglia corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, è considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile. Sono classificate come assolutamente

L'incidenza della povertà assoluta si mantiene sostanzialmente stabile sui livelli stimati negli ultimi tre anni per le famiglie; cresce invece se misurata in termini di persone (7,6% della popolazione residente nel 2015, 6,8% nel 2014 e 7,3% nel 2013). Tra le persone coinvolte 2 milioni 277 mila sono donne (7,3% l'incidenza), 1 milione 131 mila sono minori (10,9%), 1 milione 13 mila hanno un'età compresa tra 18 e 34 anni (9,9%) e 538 mila sono anziani (4,1%).

Un minore su dieci, quindi, nel 2015 si trova in povertà assoluta (3,9% nel 2005). Negli ultimi dieci anni l'incidenza del fenomeno è rimasta stabile tra gli anziani (4,5% nel 2005) mentre ha continuato a crescere nella popolazione tra i 18 e i 34 anni di età (9,9%, più che triplicata rispetto al 3,1% del 2005) e in quella tra i 35 e i 64 anni (7,2% dal 2,7% nel 2005).

Peggiorano le condizioni delle famiglie di 4 componenti (l'incidenza della povertà assoluta sale al 9,5% nel 2015 dal 6,7% dell'anno precedente), in particolare delle coppie con 2 figli (dal 5,9 all'8,6%) e delle famiglie con persona di riferimento tra i 45 e i 54 anni di età (dal 6,0 al 7,5%), rimangono stabili per le altre tipologie familiari.

L'incidenza di povertà assoluta diminuisce all'aumentare dell'età della persona di riferimento (il valore minimo, intorno al 4%, si registra tra le famiglie con persona di riferimento over 64) e del suo titolo di studio (se la persona di riferimento è almeno diplomata l'incidenza è poco più un terzo di quella rilevata per chi ha al massimo la licenza elementare). La povertà assoluta è alta (11,7%) tra le famiglie di operai (9,7% nel 2014), raggiunge il valore massimo tra quelle con persona di riferimento in cerca di occupazione (19,8%), mentre si mantiene decisamente al di sotto della media tra le famiglie di ritirati dal lavoro (3,8%).

La povertà assoluta risulta contenuta tra le famiglie di soli italiani (4,4%) mentre si attesta su valori molto più elevati tra quelle con componenti stranieri: 14,1% per le miste, 28,3% per le famiglie di soli stranieri; in quest'ultimo caso si passa dal 23,4% del 2014 al 28,3% del 2015, con margini più accentuati nel Nord (dal 24% al 32,1%).

Si amplia l'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie con persona di riferimento occupata (da 5,2 del 2014 a 6,1%), in particolare se operaio (da 9,7 a 11,7%). Rimane contenuta tra le famiglie con persona di riferimento dirigente, quadro e impiegato (1,9%) e ritirata dal lavoro (3,8%).

Anche la **povertà relativa**[127] risulta stabile nel 2015 in termini di famiglie (2 milioni 678 mila, pari al 10,4% delle famiglie residenti dal 10,3% del 2014) mentre aumenta in termini di persone **(8 milioni 307 mila,** pari al 13,7% delle persone residenti dal 12,9% del 2014).

L'incidenza della povertà relativa è superiore alla media nazionale anche tra le famiglie di monogenitori (12,1%). Guardando l'età della persona di riferimento, le famiglie più colpite sono quelle di under45 (12,8% p.r. under35, 13,5% p.r. 35-44enne), rispetto ai casi in cui è ultrasessantaquattrenne (8,0%). Se il livello d'istruzione è basso (nessun titolo o licenza elementare) l'incidenza di povertà è più elevata (15,9%) ed è quasi tre volte superiore a quella osservata tra le famiglie con almeno un diploma (5,8%) ,maggiore tra operai e assimilati (18,1%) che non tra le famiglie di lavoratori autonomi (7,6%), in particolare di imprenditori e liberi professionisti (3,3%). I valori più elevati si osservano tuttavia tra le famiglie con persona in cerca di occupazione (29,0%).

Infine, l'incidenza di povertà relativa è decisamente più elevata nelle famiglie con stranieri (30,8%) rispetto a quella registrata nelle famiglie miste (23,4%) e tra le famiglie composte di soli italiani (8,6%). Pur con livelli più contenuti, le differenze tra italiani e stranieri sono molto più marcate nel Centro e al Nord.

povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per ampiezza demografica del comune di residenza)..

[127] La stima dell'incidenza della povertà relativa (percentuale di famiglie e persone povere) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia di povertà per una famiglia di due componenti è posta pari alla spesa media mensile per persona nel Paese; questa è risultata nel 2015 pari a 1.050,95 euro (+0,9% rispetto al valore della soglia nel 2014, pari a 1.041,91 euro). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore vengono classificate come povere. Per famiglie di ampiezza maggiore il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti.

B. COMMENTO AI DATI

In Italia la povertà risulta in crescita al diminuire dell'età della famiglia, all'aumentare del numero dei figli, al diminuire del titolo di studio dei membri, all'aumentare della condizione lavorativa precaria di disoccupazione e in presenza di una bassa intensità lavorativa. Ciò significa che le politiche devono essere focalizzate a sostenere il reddito, in particolare nel Mezzogiorno, operando politiche redistributive verticali (sostenendo chi ha meno) e orizzontali (sostenendo tra chi ha meno quelle famiglie che hanno maggiori carichi familiari) e che esse devono essere accompagnate da efficaci politiche di inclusione sociale: progetti di formazione e di inserimento lavorativo condotti in ragione delle caratteristiche professionali e scolastiche delle persone coinvolte e dei fabbisogni produttivi dei territori di riferimento.

Le politiche per la famiglia sono spesso prive di un quadro strategico coerente e integrato servono:

1. Politiche basate su dati concreti e valutazione dei programmi migliorate grazie al coinvolgimento delle parti interessate e dei beneficiari. Un controllo di tipo qualitativo dovrebbe accompagnare l'attuazione di nuove iniziative affinché gli erogatori di servizi capiscano in che modo e per quale ragione gli obiettivi vengono soddisfatti (o meno) e tengano conto dei problemi e dei bisogni quotidiani reali.

2. Le politiche per le famiglie dovrebbero far parte di una strategia integrata: i sostegni alle famiglie sono spesso progettati in maniera frammentata, in risposta a specifiche emergenze e iniziative politiche, anziché attraverso riforme coordinate e strutturali.

3. Un reddito adeguato è fondamentale per sostenere le famiglie svantaggiate e disincentivare l'occupazione informale: In numerosi Stati membri il livello di sostegno al reddito è inferiore alla soglia di rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE). L'assenza di adeguati regimi di sostegno al reddito, nonché di adeguate politiche di inclusione sociale può aver condotto molte famiglie a rivolgersi a forme di lavoro tipiche dell'economia sommersa.

4. Le famiglie devono essere aiutate a conciliare le responsabilità familiari con il lavoro: un lavoro a tempo pieno migliora la situazione economica e sociale delle famiglie in tutti i paesi oggetto di studio, benché a caratteristiche date della famiglia (es. bassa intensità lavorativa, numerosità dei componenti senza lavoro) il reddito da lavoro possa essere non sufficiente a sottrarre le famiglie alla povertà. Ciò significa che qualsiasi misura in grado di migliorare l'equilibrio tra lavoro e vita privata è importante. Gli studi di casi dimostrano che un aumento della disponibilità di servizi di assistenza all'infanzia poco costosi produce un effetto di attivazione. Questa situazione rappresenta quindi un prerequisito per sottrarsi alla povertà, poiché consente in particolare ai genitori soli di cercare un lavoro più redditizio.

5. La vulnerabilità è pluridimensionale: la disponibilità di un impiego tuttavia non è l'unica risposta al rischio di povertà. Le politiche devono anche tener conto dell'inclusione sociale e della partecipazione. Interventi all'apparenza "minori", come un ulteriore aiuto nella cura dei figli o una riduzione del costo del biglietto per i mezzi di trasporto, possono avere un impatto positivo di ampia portata e contribuire a contrastare l'esclusione sociale.

6. Le politiche di edilizia abitativa, che possono assumere varie forme (contributo al pagamento dell'affitto o delle bollette dell'energia elettrica, riduzione fiscale o accesso preferenziale ad alloggi a basso costo), costituiscono un impegno centrale.

7. Fornire un'assistenza all'infanzia adeguata è fondamentale in un periodo di difficoltà economica: molte famiglie, soprattutto se monoparentali, hanno difficoltà a conciliare la vita familiare con un lavoro a tempo pieno. Uno dei principali interventi nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale consiste nel fornire servizi di assistenza all'infanzia adeguati e di alta qualità, al contempo attenti al benessere dei minori.

8. Le informazioni e l'accesso a sussidi e programmi dovrebbero essere immediati: le famiglie prive di un capitale sociale, materiale e culturale sufficiente rischierebbero di essere ulteriormente escluse.

9. Gli aiuti mirati dovrebbero riconoscere le nuove forme di unione familiare: Una caratteristica importante dei sistemi di assistenza sociale è quindi la loro capacità di adattarsi rapidamente alle strutture familiari mutevoli e di concentrarsi meno sullo stato giuridico dei nuclei familiari.

10. L'implementazione delle politiche sociali contro la povertà.

2.2. **Le famiglie e la crisi economica: cosa è cambiato a livello di interventi politici nell'UE. Un'indagine dell'Eurofound 2015**.

L'ambizioso obiettivo di sottrarre 20 milioni di persone alla povertà e all'esclusione sociale entro il 2020 rappresenta una delle priorità politiche chiave della strategia Europa 2020. Il comitato per la protezione sociale evidenzia che gli investimenti sociali nel settore dell'infanzia possono contribuire a prevenire e alleviare la povertà.

Tuttavia, l'UE se ne sta allontanando: rispetto al 2008, nel 2013 si sono registrati circa 4,8 milioni in più di cittadini che versavano in condizioni di miseria o di esclusione sociale.

Le priorità politiche dell'agenda sulla crescita inclusiva, il cui scopo è aiutare i genitori a partecipare attivamente alla società e all'economia, riguardano misure che dovrebbero aiutare le persone a conciliare lavoro e cura della famiglia, contribuire alle spese per la crescita dei figli e permettere a (entrambi) i genitori di avere un reddito da lavoro.

Un altro settore politico fondamentale è l'occupazione. Uno degli obiettivi della strategia per la crescita consiste nel garantire nella popolazione un tasso di occupazione del 75 % nella fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni entro il 2020. Una revisione intermedia evidenzia che gli obiettivi di occupazione saranno conseguiti soltanto se sarà prestata maggiore attenzione all'uguaglianza di genere.

In Europa le famiglie maggiormente in difficoltà sono quelle monoparentali e le famiglie numerose con tre o più figli a carico, la cui situazione si è aggravata durante la crisi.

Alcuni Stati membri vantano politiche per la famiglia più attive, tese ad aiutare le famiglie a sganciarsi dal tradizionale modello dell'uomo capofamiglia. In questi paesi i tagli ai sussidi destinati alle famiglie si sono concentrati sulle prestazioni in denaro e sui vantaggi fiscali. Vien da pensare quindi che, nonostante la crisi, sia stato possibile mantenere un'attenzione specifica all'equilibrio tra lavoro e vita privata e agli investimenti sociali.

Nei paesi con politiche per la famiglia più limitate, i risultati rivelano l'esistenza di significative pressioni, tali per cui i governi nazionali e locali non sono più in grado di finanziare i servizi e gli interventi che venivano garantiti nel periodo precedente la crisi.

I cambiamenti intervenuti dal 2010 sono perlopiù il frutto di una serie di elementi contrastanti: l'evoluzione dei bisogni delle famiglie, la richiesta di tagli alla spesa pubblica, la necessità di una distribuzione equa delle limitate risorse.

2.3. Politiche di contrasto alla povertà in Italia. Il contesto di policy

2.3.1. Il Reddito d'inclusione

I risultati della contrazione dei fondi nazionali rivolti al sistema integrato di interventi e servizi sociali hanno collocato l'Italia nella condizione di vantare un primato molto negativo a livello europeo.

Con la legge 15 marzo 2017 n. 33, recante "Delega norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali", l'Italia ha previsto per la prima volta nell'ordinamento nazionale uno strumento generalizzato di contrasto alla povertà anche a seguito delle raccomandazioni formulate all'Italia dall'Unione Europea.

Nell'accordo di partenariato 2014-2020 era già stato introdotto un obiettivo tematico specifico dedicato alla sperimentazione di una misura nazionale di inclusione e fissata, nel contempo, una condizionalità ex-ante (l'esistenza e l'attuazione di un quadro politico strategico nazionale per la riduzione della povertà posta) per poter beneficiare delle risorse della programmazione comunitaria.

In ottemperanza agli obblighi comunitari relativi, come previsto nell'Accordo di Partenariato, il Governo nazionale ha assunto l'impegno di adottare entro il giugno 2016 un Piano nazionale per il Contrasto della Povertà.

In questo senso la legge di stabilità 2016 (commi da 386 a 390) ha istituito il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (600 milioni di euro per l'anno 2016 e 1.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017), per l'attuazione del "Piano contro la povertà e l'esclusione sociale", da adottare con cadenza triennale mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Tale fondo è stato poi incrementato con la successiva Legge di stabilità 2017 di 150 milioni annui a partire dall'anno in corso (risorse precedentemente devolute all'ASDI) e di 500 milioni annui a partire dal 2018; pertanto a regime disporrà di 1.650 milioni di euro.

Alla legge 15 marzo 2017 n. 33 delega "contro la Povertà" è stata, quindi, affidata la definizione degli interventi introdotti dalla legge di Stabilità tra cui il "Piano contro la povertà e l'esclusione sociale" nel quale il RIA (reddito di inclusione attiva) costituisce l'asse portante.

Con il primo decreto legislativo (licenziato dal Consiglio dei Ministri e dalla Conferenza dei Presidenti, ma ancora in versione non ufficiale) si introduce una misura nazionale di contrasto alla povertà assoluta, denominata REI, -reddito di inclusione- che consiste in un trasferimento monetario alle famiglie con reddito disponibile (misurato attraverso l'Indicatore della situazione reddituale, aggiustato con la scala di equivalenza in base all'ampiezza del nucleo familiare) al di sotto di una determinata soglia piuttosto contenuta e con un indicatore della situazione economica equivalente, ISEE, al di sotto di una soglia più elevata. Il trasferimento monetario dovrebbe coprire buona parte della differenza tra il reddito disponibile del nucleo e la prima soglia suddetta[128]. L'adozione di una doppia soglia e di un trasferimento variabile a seconda del livello di reddito della famiglia costituiscono due delle principali novità del nuovo strumento rispetto a quanto sperimentato finora nel SIA[129]. Molto simile a quest'ultimo dovrebbe invece risultare la condizionalità del trasferimento ad un percorso personalizzato di reinserimento socio-lavorativo da effettuare per i beneficiari anche attraverso la presa incarico da parte dei comuni. A differenza del SIA tuttavia, il potenziamento dei servizi all'inclusione dovrebbe essere garantito non più dai soli fondi europei provenienti dal PON Inclusione, ma anche da una cospicua parte del Fondo per la lotta alla povertà esplicitamente ad essi dedicata[130].

Il REI costituisce livello essenziale delle prestazioni non solo nella componente monetaria - nel limite delle risorse disponibili nel Fondo povertà. Per le politiche attive si può invece disporre delle risorse provenienti dal PON Inclusione.

Il beneficio ha durata limitata, ma rinnovabile se permane il bisogno.

Misura universale quindi, non riservata a specifiche categorie, ma subordinata ai mezzi economici e al rispetto di un *progetto personalizzato di reinserimento sociale e lavorativo*, predisposto dalla rete dei servizi sociali territoriali.

Il REI assorbirà il SIA che dal settembre 2016 ha raggiunto circa 65.000 famiglie con minori o con disabili o donne in gravidanza, ma i cui requisiti hanno escluso buona parte delle famiglie richiedenti. Ideato come felice intuizione di sostegno alle fasce debolissime e come livellamento delle disuguaglianze ha mostrato alcuni elementi di iniquità ed ha incontrato in questi mesi una serie di difficoltà legate per lo più all'eccessiva rigidità dei criteri per accedervi e alla situazione critica nella quale si trovano i servizi sociali in alcune aree del paese, in particolare nel mezzogiorno. Per cercare di correggere almeno in parte questi problemi, il Governo ha emanato un decreto interministeriale (del 16/4/2017) che ammorbidisce i criteri di selezione per i beneficiari, ed ha previsto l'assunzione di alcuni operatori esplicitamente addetti all'inclusione.

Il REI probabilmente assorbirà altre misure di contrasto alla povertà, -carta acquisti ordinaria, ASDI, assegno per le famiglie con 3 minori-, ma le misure assorbite non permetteranno di fornire risorse adeguate a garantire una potenziale copertura di tutte le famiglie in povertà e i tempi della semplificazione non saranno brevi: la misura sarà dunque inizialmente riservata ad una platea ristretta molto simile, anche se più ampia, a quella del SIA (nuclei con minori, o figli con grave disabilità o donne in gravidanza, o con almeno un 55enne disoccupato).

Dal 2018 il REI sarà finanziato con circa 2 miliardi, non certo sufficienti per tutte le famiglie in povertà, assoluta, ma, compatibilmente con le risorse a disposizione, è prevista un'estensione dei beneficiari.

[128] Cfr. Memorandum d'intesa tra Governo e Alleanza contro la povertà (http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/Memorandum-Governo-Alleanza-Poverta.pdf).

[129] Nel SIA si fa invece riferimento ad un'unica soglia ISEE e al di sotto di questa l'importo del trasferimento varia esclusivamente in funzione dell'ampiezza del nucleo familiare. La logica del REI basata su una doppia soglia di ISEE e di reddito disponibile nonché su un trasferimento variabile sulla base del livello di quest'ultimo, richiama piuttosto quella indicata nel REIS proposto dall'Alleanza contro la povertà (cfr. Gori et al. "Il Reddito d'Inclusione Sociale (Reis), la proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia, Il Mulino, 2016).

[130] Anche in questo caso per il dettaglio si rimanda al Memorandum d'intesa.

Alcune considerazioni:

1. Non potrà ancora trattarsi di una misura universale e per raggiungerla occorrerà potenziare adeguatamente i finanziamenti.
2. I fondi stanziati potrebbero non essere sufficienti, sulla base del al forte aumento della povertà negli ultimi 10 anni: dall'indagine SILC 2015 sui redditi delle famiglie si può dedurre che con 2 miliardi si può raggiungere circa il 70% dei nuclei poveri con almeno un minore,non universale per gli ultra 55enni rimasti senza lavoro. Manca ancora un miliardo per coprire tutti i minori in povertà assoluta con un trasferimento uguale all'attuale SIA. Lo schema di decreto legislativo stabilisce tuttavia che, in presenza di risorse aggiuntive, si potrà procedere ad un'ulteriore graduale estensione della platea dei beneficiari e/o ad un incremento del beneficio.
3. Non è chiaro quale sia il livello dei servizi essenziali da garantire al nucleo familiare beneficiario e su quale sistema dei servizi possa poggiare stabilmente. Il previsto potenziamento dei servizi di assistenza offerti dagli ambiti territoriali (costituiti ai sensi della legge n. 328/2000 fra Comuni), mediante il ricorso a nuove figure professionali, potrà accrescere il successo del programma di contrasto alla povertà e di inclusione sociale se verranno elaborati valutazioni multidimensionali e progetti personalizzati in stretto raccordo con le reali necessità del fabbisogno dei territori.
4. Creare una rete di servizi adeguati è problematico dove la PA è poco efficiente, ma può essere un'importante occasione di miglioramento ed adeguamento
5. Un utilizzo più agevole dell'ISEE corrente dovrebbe consentire almeno in parte di fornire un aiuto in un periodo ravvicinato anche a coloro che si sono trovati improvvisamente in situazione di disagio economico, mentre l'inclusione dei costi della locazione nella definizione dei beneficiari e soprattutto del beneficio dovrebbe consentire una maggiore equità territoriale, trattandosi della principale spesa per le persone in povertà.

Ma c'è un importante salto qualitativo nella scelta di un reddito minimo universale contro la povertà assoluta, integrato dalla presa in carico dai servizi per un progetto di reinserimento, e una copertura parziale permetterà comunque di verificare gli effetti sulle famiglie e l'efficacia dei servizi.

La positività è che abbiamo il primo LEA SOCIALE, infatti è un LE l'integragione dei servizi. Ma si riscontrano nell'attuazione alcune difficoltà derivanti dalla difficile corrispondenza coi servizi territoriali del sistema di sostegno economico che ha parametri diversi, che ha una modalità di confronto diretto con le persone, che invece ora vengono avvertite dell'erogazione del beneficio attraverso semplici messaggi telefonici o postali (creando problemi ad es. per i senza dimora), per non parlare degli inserimenti lavorativi in un momento di grande difficoltà dell'occupazione.

Nella presa in carico personale e diretta si affrontano globalmente e con le famiglie le problematiche, ora si corre il rischio di creare una generazione di "professionisti" del prestito.

Altra difficoltà deriva dal rapporto con l'INPS che non è pronta, e soprattutto con le INPS locali, deresponsabilizzate sul problema. Disagio per i territori deriva anche dal fatto che diventa difficile spesso per i Comuni anticipare I FONDI da erogare poiché non tutti ne hanno disponibilità.

Altro importante ostacolo che incontrano i territori è il rapporto con i CENTRI PER L'IMPIEGO: queste realtà, nate alle dipendenze delle province, ora fanno capo alle regioni, quindi non solo sono più lontane dai territori, ma spesso non hanno risorse o personale sufficiente e formato per coprire tutte le funzioni per cui sono nati (collocamento mirato, L.68, inserimento lavorativo disabili, elenchi di disoccupazione,ecc...). Positiva la previsione contenuta nell'articolo 5 che condiziona la fruizione dei benefici alla partecipazione alle iniziative di carattere formativo o alla accettazione di un'offerta di lavoro congrua anche da parte di un solo componente il nucleo familiare, comportando diversamente la decadenza dal beneficio e, per gli interessati, la decadenza dallo stato di disoccupazione. Di conseguenza il progetto calibrato sulla persona rappresenta la parte più innovativa del percorso, su cui si dovrebbe investire. Sarebbe importante stabilire nel decreto legislativo che cosa si intende per offerta congrua allo scopo di rendere più agevole l'applicazione della norma.

Positivo il fatto che questo percorso ha permesso di intercettare situazioni nuove anche per costruire interventi preventivi e che sia legato ai MINORI, per cui si possono costruire percorsi educativi per i figli, sostegno alle esigenze genitoriali, investimenti sulle nuove generazioni, anche formativi, considerando l'aumento dei minori in comunità, per le quali i Comuni spendono anche 150 euro al giorno,

misure che possono essere attenuate lavorando sulla prevenzione, con progetti educativi a casa, che si possono sommare ai numerosi progetti di sostegno a famiglie e bambini esistenti (es. progetto PIPPI,con l'università di Padova ,di accompagnamento intensivo in famiglia con equipe formate)

Tra le problematiche più rischiose si segnalano oltre alle famiglie MONOPERSONALI (40%), o MONOGENITORIALI, le famiglie separate in casa: in questo caso, pur reggendo l'equilibrio economico, è altissima la necessità di sostegno genitoriale e di misure decise a favore dei figli, soprattutto minori, spesso devastati da situazioni conflittuali e di violenza perenne: i Fondi della L.285 non sono certo sufficienti per sostenere tali disagi: occorre inserire le famiglie in progetti di peer education, di genitori che formano, di auto-aiuto, ma anche in progetti personalizzati che blocchino l'irrimediabilità dei disagi.

3. Non autosufficienza e dopo di noi

3.1. Il contesto

Il FONDO NAZIONALE PER LA NON AUTOSUFFICIENZA, sceso dai 500 ai 450 milioni (meno 50 milioni che erano arrivati con la definitiva conversione in legge del decreto del Mezzogiorno*),* è un finanziamento che ancorché vincolato – è esplicitamente finalizzato alla copertura dei costi di rilevanza sociale dell'assistenza socio-sanitaria, è usato a volte per coprire i bilanci della Sanità, assolutamente inadeguato a rispondere al grave aumento delle necessità di una popolazione che diventa sempre più vecchia: 17.000 gli ultracentenari.

È bene ricordare che nel nostro Paese la spesa per la protezione sociale delle persone con disabilità risulta dai dati ISTAT ben inferiore a quella europea[131].

Nel 2013 ha assorbito il 5,5% della spesa per prestazioni sociali contro il 7,7% europeo.

La spesa è composta di pensioni di invalidità, contributi per il lavoro, spesa per servizi a carico del welfare locale. Per quanto attiene alla spesa dei Comuni essa ammonta a 1,7 Miliardi di euro - il 24,3% della spesa sociale comunale - peraltro un dato in costante crescita (cfr. http://www.condicio.it/focus/la-spesa-sociale/) a dimostrare che gli Enti locali riservano grande impegno a quest'area del welfare sociale ma necessitano sicuramente di maggiori finanziamenti nazionali e regionali.

Il problema della cura è pesantissimo per le famiglie che spesso si trovano a dover accudire più anziani, e per molti anni, e, come maggior ammortizzatore sociale, anche nipoti o figli piccoli poichè spesso i servizi educativi non sono sufficienti o addirittura mancano (famiglie sandwich).

3.2. Le criticità

La fascia degli anziani non autosufficienti non solo è in aumento, (circa 3 milioni, la maggior parte donne, anche se coloro che ricevono un'indennità, secondo i dati INPS non superano i 2 milioni, di cui 278 mila ospitati nelle 12000 strutture sparse sul territorio nazionale), ma viene assistita per tempi sempre più lunghi. I grandi anziani hanno spesso figli o caregiver a loro volta in età precaria e le strutture dedicate sono molto carenti e spesso troppo costose per le famiglie.

I Servizi strutturali accreditati sono troppo pochi, costosi e certamente, viste le liste di attesa, non sufficienti a ricoprire quella fascia della grande non autosufficienza che non può più avere risposte da caregiver volonterosi o badanti.

[131] Confindustria rileva che:

- nelle ultime due annualità la dotazione finanziaria del Fondo per la non autosufficienza è aumentata rispetto alle annualità immediatamente precedenti: 275 milioni nel 2013, 350 milioni nel 2014, 400 milioni di euro rispettivamente nel 2015 e nel 2016;

- le risorse del Fondo per la non Autosufficienza si aggiungono a quelle già destinate alle prestazioni e ai servizi a favore delle persone non autosufficienti da parte delle Regioni nonché da parte delle autonomie locali;

- il Fondo per la non autosufficienza potrebbe ricevere ulteriori risorse condizionate al monitoraggio delle entrate fiscali rivenienti dalla norma introdotta all'articolo 1- bis della cosiddetta manovrina (da ultimo Atto Senato 2853);

- al Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare sono destinate le seguenti risorse: 90 milioni per il 2016, 38,3 milioni per il 2017, 56,1 milioni di euro annui a decorrere dal 2018.

Le famiglie che hanno una o piu' problematiche del genere corrono il rischio di cadere nella fascia emergenziale perché o qualche componente deve rinunciare al lavoro, in un momento così instabile dove non è certo garantito il reinserimento, o deve rinunciare a buona parte del reddito a scapito del futuro di altri componenti: ciò genera un aumento delle famiglie fragili.

In tante realtà per l'esiguità del Fondo non si coprono i MINORI NON AUTOSUFFICIENTI perché i Comuni non hanno abbastanza risorse e rimangono inevase richieste di aiuto ad es. per i disturbi legati alla nascita prematura, che vanno supportati per tutta la vita, e per i quali ci sono scarsissime risorse anche dal Fondo Sanitario.

Cgil, Cisl e Uil, la FISH (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap) riferendosi al D.L.50/2017, pubblicato in gazzetta il 24 aprile 2017, hanno fortemente criticato la mancata previsione dello stanziamento di 210 milioni di euro per integrare i tagli che hanno ridotto ad un terzo il FNPS e 38 milioni per garantire l'assistenza, il diritto allo studio e il trasporto degli alunni con disabilità nel prossimo anno scolastico. (*IL DECRETO REI IN ITINERE PREVEDE ALL'ARTICOLO 7 COMMA 8 PER L'ANNO 2017 UN'ANTICIPAZIONE PER 212 MILIONI DI EURO (PARI AL TAGLIO) A VALERE SUL FONDO POVERTA' PER IL RAFFORZAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI TERRITORIALI.*

Tutte promesse fatte alle Regioni a fronte dell'integrazione da parte loro di 50 milioni al Fondo Nazionale per la Non Autosufficienza, riportandolo a 500 milioni.

A questo punto si aggiunge il fatto che i *nuovi LEA Sanitari* pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale il 18 marzo *risultano ancora lontani dall'essere applicabili*.

Non è stata accolta la richiesta che sia coinvolta direttamente la persona con disabilità e la sua famiglia nella predisposizione del percorso assistenziale (art.4 comma 2 lettera d), né garantita la continuità assistenziale attraverso il progetto individuale previsto dall'art.14 della L.328/2000, progetto inegrativo degli interventi socio-sanitari e di tutela (art.15).

Già è grave che dalla Commissione Nazionale per l'aggiornamento dei LEA siano escluse le parti sociali, organizzazioni dei pazienti e delle persone con disabilità, ma i LEA stessi, per essere realmente applicati, prevedono una serie di intese Stato-Regioni (sui dispositivi monouso, sulle prestazioni protesiche, sui percorsi assistenziali integrati, sull'assistenza ambulatoriale…) che li rendono approvati ma di difficile applicazione, il che non garantisce livelli essenziali ed uniformi di prestazioni e servizi nel Paese.

3.3. Le proposte

La prima condizione è valorizzare l'attuale sede di confronto tra Governo, Sindacato e Associazioni un **Tavolo permanente sulla Non Autosufficienza**, che possa contribuire non solo all'elaborazione del PNA, ma anche accompagnare e valutare la realizzazione del PNA nella sua compiuta articolazione e con la dovuta continuità. (*IL DECRETO REI IN ITINERE PREVEDE ALL'ARTICOLO 7 COMMA 8 PER L'ANNO 2017 UN'ANTICIPAZIONE PER 212 MILIONI DI EURO (PARI AL TAGLIO) A VALERE SUL FONDO POVERTA' PER IL RAFFORZAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI TERRITORIALI).*

- Il PNA deve essere contestualmente accompagnato dalla definizione dei LESNA, nel rispetto della legge istitutiva del fondo NA. E deve indicare, seppur in modo graduale, il percorso per la loro attuazione, a partire dal progressivo ma certo incremento anno per anno del finanziamento. Rammentiamo che per la Long Term Care LTC il DEF 2016 stima una spesa annua pari all' 1,8% del PIL (0,8% del PIL di spesa sanitaria e 1% del PIL di spesa sociale) nell'anno 2015. Discutere attorno alla disponibilità dei soli 400 milioni rischia di essere parziale.
- C'è il rischio, infatti, che si identifichino i livelli essenziali delle prestazioni e i beneficiari delle stesse sulla base delle risorse oggi stanziate nel Fondo nazionale, da tutti considerate insufficienti e quindi si identifichino non "livelli essenziali", ma "livelli minimi" e inadeguati, rivolti ad una platea che non corrisponde alla reale platea delle persone non autosufficienti. Si dovrebbe invece adottare un percorso inverso. È per questa ragione che si ribadisce la necessità di una legge quadro nazionale: per evitare che siano le risorse a definire i livelli essenziali e i beneficiari e, non viceversa, partendo dai bisogni di questi ultimi.
- I LESNA fanno parte dei LEP socio-assistenziali (ex legge 328/2000), si aggiungono quindi a quelli sanitari e vanno integrati con essi (la cui imminente revisione può essere utile per

favorire una maggiore integrazione fra interventi sociali e sanitari). Pur mantenendo distinti i finanziamenti per l'assistenza sociale e per quella sanitaria, la definizione dei LESNA va accompagnata dall'adozione di strumenti integrati (presa in carico unica, Piano di Assistenza Individuale, Unità Valutativa Multidimensionale Integrata, ecc.). Peraltro l'adozione del budget di cura individuale, ipotizzato nella bozza di proposta governativa, presuppone l'integrazione.

- Inoltre, le regioni possono stabilire ulteriori e più elevati livelli essenziali, con oneri finanziari a carico dei rispettivi bilanci e costituire fondi integrativi (vedi articolo 10 sopra richiamata proposta di legge NA).
- Alle prestazioni e ai servizi compresi nei LESNA vanno programmati in aggiunta gli interventi di prevenzione della NA.
- L'identificazione dei cittadini in condizione di NA, tali quindi da aver diritto alle prestazioni/servizi compresi nei LESNA, va accertata adottando criteri uniformi che superino quelli assunti nei diversi sistemi regionali, in linea con le indicazioni ICF dell'OMS. In ogni caso devono essere previsti sistemi di classificazione semplici e rigorosi, riconosciuti a livello nazionale dalle autorità sanitarie competenti. In questo senso, come evidenziato nella discussione del Tavolo governativo e rilevato anche dalla commissione politiche sociali della Conferenza delle Regioni e PA, le scale di valutazione proposte nella bozza di proposta governativa, rischiano di escludere patologie o condizioni di gravissima non autosufficienza; sarà dunque necessario prevedere che limitazioni funzionali gravissime consentano in ogni caso di aver diritto alle prestazioni/servizi compresi nei LESNA, anche se non riconducibili alle condizioni patologiche previste. Peraltro proprio l'attuale previsione legislativa che distingue gli interventi per le persone in condizione di disabilità gravissima da quelli in condizione di disabilità richiede di mantenere un alto livello di rigore metodologico, per consentire di mappare l'esistente attraverso i dati raccolti e conseguentemente orientare le politiche.
- In ogni caso, rispetto alla soprarichiamata bozza di proposta governativa, di cui si condividono gli orientamenti generali e le priorità identificate, occorre gradualità e valutare gli effetti redistribuitivi (tra gli aventi diritto e tra le regioni) in caso di modifica degli attuali criteri di riparto del fondo NA ed i meccanismi sanzionatori, con l'unico scopo di evitare penalizzazioni per le persone in condizione di non autosufficienza.
- Inoltre si richiede una riflessione più approfondita sulle non autosufficienze legate all'invecchiamento, spesso causate dalla presenza di pluripatologie. Pur confermando l'esigenza di tutelare in primo luogo le disabilità gravissime, si individua il rischio che le disabilità legate all'invecchiamento possano essere sottovalutate e crea preoccupazione che una scelta selettiva che privilegi le disabilità gravissime possa creare un grave disagio alle persone non autosufficienti ma in condizioni di minor gravità. In tal caso il Fondo per la non autosufficienza e il Piano Nazionale ad esso collegato diverrebbe di fatto Fondo per le disabilità gravissime e gravi.
- Sulla valutazione della condizione di NA facciamo riferimento alla proposta di legge presentata dalle organizzazioni sindacali (articolo 2) a *"… strumenti e di metodologie validati e uniformi su tutto il territorio nazionale e idonei alla misurazione del grado di autonomia funzionale quale risultante delle condizioni organiche delle patologie cronico-degenerative e di comorbilità e dei loro esiti, delle condizioni psichiche, sensoriali, cognitive e relazionali ai fini dello svolgimento delle funzioni della vita quotidiana, della cura di sè e dell'uso degli strumenti e dei mezzi di comunicazione*".
- Inoltre, sottolineiamo l'esigenza che il tavolo operi una valutazione dei provvedimenti che si presentano "contigui" al tema, quali ad esempio: "Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare" (cd "Dopo di Noi"), "Disposizioni per il riconoscimento e il sostegno dell'attività di cura e di assistenza", ai fini di

evitare un processo di frammentazione di risposte ai bisogni che si sottraggono ad una comune verifica di priorità.

- Si pone infine l'esigenza di un monitoraggio sulle risultanze derivanti dall'applicazione della legge ponendo in relazione le risorse impegnate ed i benefici ottenuti, sia per le singole persone che per l'intero sistema di interventi.
- Confindustria sottolinea inoltre che nella relazione della Corte dei Conti su *"Il Fondo per la non autosufficienza 2007-2015",* viene posto in evidenza che: a) nel nostro Paese si registra ancora una estrema eterogeneità e disomogeneità nella diffusione dei servizi sul territorio, cui corrisponde una significativa sperequazione della spesa sociale; b) ""risulta assolutamente necessario ed urgente che vengano rafforzati tutti quei presidi e meccanismi di *governance* che siano in grado di realizzare un processo di convergenza o, perlomeno, di riduzione dell'eterogeneità non solo nella spesa, ma anche nei modelli di intervento, improntati ad una concreta e tangibile eliminazione degli squilibri esistenti non solo tra le diverse regioni, ma anche all'interno delle stesse regioni".
- Appare auspicabile, quindi, una ricognizione in ordine alle risorse destinate alla non autosufficienza e ai meccanismi di *governance.*
- La costituzione del **casellario dell'assistenza** potrà rendere agevole questo compito, in ragione delle informazioni provenienti da enti locali e da ogni altro ente erogatore di prestazioni sociali e di prestazioni sociali agevolate (comprese le valutazioni multidimensionali anche su disabilità e non autosufficienza) e, quindi, di ogni tipo di determinazione futura.
- Il quadro potrà essere completato, infine, con le informazioni che giungeranno dalla relazione annuale al Parlamento (ai sensi della legge n. 112 del 2016), avente ad oggetto gli interventi e i servizi per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare.

4. I Comuni e la disabilità: dopo di noi

4.1. La legge sul «Dopo di Noi»: il contesto e le criticità

Il 2016 è stato segnato da alcuni passaggi significativi per il mondo della disabilità anche nella prospettiva locale. Certamente un tassello importante è rappresentato dalla nuova legge sul "Dopo di noi" che stimola un cambio di paradigma, innanzitutto culturale, verso la completa deistituzionalizzazione, ma anche verso l'autonomia della persona con disabilità.

La legge dedicata al «Dopo di Noi» - approvata il 14 giugno dopo due anni di lavori parlamentari - rappresenta un importante passo in avanti nel faticoso percorso di attuazione della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, ratificata con la legge n. 18/2009: le persone con disabilità – dispone la Convenzione - devono poter scegliere dove e con chi vivere e avere accesso ai servizi necessari per essere incluse, e non segregate, nella società.

Questa normativa costituisce quindi un passaggio fondamentale verso la deistituzionalizzazione e la costruzione di percorsi di autonomia, con un accento specifico sulle fasi della vita che vedono la scomparsa dei famigliari. Si rivolge, infatti, alle persone con disabilità grave non correlata a patologie dell'invecchiamento, prive del sostegno famigliare e che quindi necessitano di misure di cura e protezione, da definire in un progetto globale già nel "durante noi", quando ancora è possibile progettare in famiglia un futuro.

Tali misure di natura sociale, assicurate a livello regionale e locale, sono riconosciute come livello essenziale delle prestazioni: è un passaggio rilevante, data l'assenza ad oggi dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e la fragilità del sistema dei diritti sociali, attuati dagli enti locali subordinatamente alla disponibilità di risorse finanziarie.

A garanzia della attuazione di tali misure l'articolo 3 istituisce presso il Ministero del welfare un Fondo dedicato con dotazione triennale di 184,4 milioni di Euro (di cui: 90 nel 2016; 38,3 nel 2017 e 56,1 per il 2018, quando andrà a regime).

Ripartito tra le Regioni, sarà destinato a interventi per la deistituzionalizzazione e la domiciliarità, anche attraverso forme innovative di abitare autonomo «che riproducano le condizioni abitative e

relazionali della casa familiare», o per ristrutturazioni, acquisto o locazione. In parallelo si prevedono strumenti giuridici per le erogazioni private (articolo 1): accanto al Trust - ritenuto oneroso per tante famiglie – o alle polizze assicurative è possibile istituire vincoli di destinazione e fondi speciali anche a favore di Onlus. Sono altresì previste agevolazioni fiscali.

I disabili vivono più a lungo e questo è un importante traguardo sociale che pone nuove prospettive alle comunità locali. Il cambio di paradigma culturale promosso dalla legge rafforza l'impegno locale verso un modello di abitare in autonomia che deve diventare obiettivo primario delle politiche e della rete di servizi per le persone con disabilità (articolo 19 della Convenzione): ciò per consentire loro - sin dalla giovane età e con l'incoraggiamento della famiglia - di acquisire gli strumenti per vivere nella propria casa, con compagni liberamente scelti, secondo le modalità più consone ai propri desideri e condizioni; come tutti i cittadini.

I comuni, insieme al comparto sanitario, devono poter modernizzare ed innovare sempre più l'offerta di servizi e di prestazioni monetarie, avendo la possibilità di mixare gli uni e gli altri in ragione delle esigenza della persona. Ma oggi le risorse disponibili non bastano e soprattutto non vi è la certezza nel futuro, che fa venir meno il concetto della sostenibilità del progetto di vita.

In Italia esistono già ottime pratiche di abitare in autonomia, sviluppate come «Progetto di Vita» definito dall'articolo 14 della legge n. 328/2000. Ma l'assenza di un sistema nazionale di diritti sociali per le persone con disabilità limita fortemente lo sviluppo di tali positive esperienze, non favorendo il raggiungimento di standard nazionali, né l'integrazione – in ottica unitaria - tra servizi sociali, educativi e sanitari. Va affrontata, quindi, nel suo complesso la questione dei Lep - e del loro finanziamento - per garantire qualità di vita alle persone disabili e rispondere alle sfide della Convenzione Onu.

4.2. Le proposte

Il tema dell'autonomia deve riguardare sempre più non soltanto chi rimane senza supporto famigliare, ma – come ben indicato dalla Convenzione ONU, all'articolo 19 – deve diventare l'obiettivo primario nella costruzione delle politiche e della rete di servizi per la disabilità nei territori.

Sempre più le associazioni e le famiglie chiedono all'ente locale un impegno preciso nella costruzione condivisa del Progetto di vita (articolo 14 della legge 328/2000) e non più solo l'erogazione di servizi o prestazione spesso non integrati tra loro.

- Chiedono perciò che si definisca quindi **un budget personalizzato** in cui risorse sociali e sanitarie confluiscano in un unico progetto costruito sulle esigenze specifiche della persona (e della famiglia), ma anche e soprattutto ascoltando i suoi desideri, e guardando alle potenzialità e autonomie. Chiedono alle istituzioni locali di acquisire sempre più la capacità di essere "case manager" integrando i diversi profili professionali necessari alla costruzione del progetto, integrando le risorse sociali e sanitarie, ma anche quelle della persona con quelle pubbliche.
- Il tema della **certezza delle risorse** a disposizione dell'ente locale diventa centrale se si vuole modernizzare davvero il sistema di presa di carico della persona con disabilità nella logica del budget personalizzato. Il progetto di vita deve essere sostenibile nel tempo e flessibile per seguirne la crescita e lo sviluppo.
- Bene i 90 milioni di euro per il 2016 stanziati dalla Legge sul Dopo di noi (112/2016). E soprattutto il decreto attuativo che contiene diverse novità e sottolineature, che rendono ancora più esplicito e stringente l'obiettivo della legge: non fare nuove strutture, ma accompagnare le persone. Più progetti che strutture, massimo 5 persone accolte nelle abitazioni e strutture solo a tempo.
- Cosi come positivo il fondo stanziato in questi anni – anche se di entità contenuta 10 milioni € - per lo sviluppo di progetti di Vita Indipendente. Ma oggettivamente si tratta ancora di risorse inadeguate rispetto all'esigenza di ridisegnare il welfare per le persone con disabilità, dandosi come obiettivo appunto l'autonomia, la libertà di scegliere come vivere e non la mera accoglienza in un servizio diurno o residenziale.

1. Il Fondo Nazionale deve essere vincolato, ma soprattutto potenziato - almeno 1 miliardo - e occorre investire su strutture che permettano di smaltire liste di attesa insostenibili.

2. Oltre all'aumento dei posti occorre prendere in seria considerazione l'aumento delle problematiche, soprattutto dei **minori:** non si possono usare questi fondi per coprire le necessità dei minori non accompagnati o i buchi della Sanità: è urgente che le politiche si raccordino per non avere fondi spot, o risposte che non conoscono le realtà delle famiglie.

3. È urgente ripensare le politiche per gli anziani, sperimentando forme diverse di assistenza (es.in alcuni comuni si sta sperimentando l'*affidamento a casa*, in cui la persona, a casa propria viene seguita o da altre famiglie o da familiari che, dopo corsi di formazione adeguata, possono diventare assistenti familiari reinserendosi magari nel mondo del lavoro con migliore formazione;

4. **Necessità di una Legge quadro sul "prendersi cura",** con particolare attenzione, riconoscimento, valorizzazione alla figura del caregiver familiare, riconoscimento se non economico almeno giuridico. A tal proposito vorrei ricordare la Legge Regionale 28.3.14 n. 2 dell'Emilia Romagna che riconosce e tutela l'opera e le necessità del caregiver con interventi e azioni di supporto.

5. Si auspica l'istituzione di un tavolo per la non autosufficienza con i soggetti presenti, gli altri ministeri competenti, l'Inps, le Regioni e l'Anci, al fine di definire puntualmente obiettivi, interventi e tempi per la stesura del piano nazionale delle politiche per la non autosufficienza, possa rappresentare davvero un'occasione per definire nuovi obiettivi coerenti con i principi e i valori sanciti nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità,

6. L'ANCI, con l'impegno specifico del proprio rappresentante, ha coordinato il **Tavolo di lavoro sull'accessibilità**, forte anche del riconoscimento che il Comune di Milano ha avuto dall'Unione Europea come città che ha conseguito nel 2015 concreti risultati nell'implementazione di politiche per l'accessibilità. È un altro tema che sta a cuore a molte municipalità che *seppur senza supporti da parte del Governo* si sono impegnate per rendere i propri contesti più accoglienti e più a misura di tutti.

7. L'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità ha indicato a Parlamento e Governo le priorità non più rinviabili:

- revisione della disciplina sull'accertamento delle condizioni di disabilità;
- all'ammodernamento della disciplina sull'accessibilità;
- regia unica tra interventi sociali, educativi e sanitari;
- avvio di una nuova stagione per promuovere il lavoro.

Una rivoluzione nel welfare per le famiglie è la nuova legge, entrata in vigore lla fine di luglio, sulla **RIFORMA DEL TERZO SETTORE,** che lo riconosce come ***soggetto,*** che peraltro produce 65 miliardi di fatturato totale e coinvolge tra i 6 e i 10 milioni di volontari e 400 mila enti.

Nel terzo settore confluiscono ONG, ONLUS, associazioni sociali, comitati dei cittadini, che si occupano degli altri senza scopo di lucro, con decine di norme e regolamenti cui la nuova legge darà ordine e unificazione, soprattutto con la creazione di un REGISTRO UNICO in cui tutti confluiranno come ETS (ENTE TERZO SETTORE).Ciò comporterà vantaggi fiscali e facilitazioni nelle donazioni, con sgravi più alti e un FONDO di 60 milioni per i progetti innovativi.

Il timore del Forum del Terzo Settore è che per l'attuazione si attendono ben 32 decreti attuativi che potrebbero necessitare di iter parlamentari lunghi, e che per le realtà più piccole aumentino le difficoltà burocratiche con i nuovi obblighi fiscali.

Altro rischio è che si interpreti il Volontariato solo come erogazione di servizi, un Welfare sostitutivo,penalizzando il grande ruolo dell'aggregazione, perché, come le reti familiari, il volontariato è un presidio contro la povertà, anche relazionale, e sostegno ai bisognosi, è far vivere luoghi dove le persone possono incontrarsi e aiutarsi.

La nuova Legge, dice ancora il Terzo Settore, così spostata sui servizi, rischia di penalizzare altre forme di impegno, meno quantificabile ma altrettanto prezioso (es. centri ricreativi per anziani e giovani).

5. Contrasto alla violenza di genere

5.1. Contesto.

Le famiglie presentano al loro interno fragilità e problematiche gravi che spesso si trasformano in situazioni drammatiche, pericolose per chi le vive, in modo particolare per donne e minori.

La violenza domestica è uno dei fenomeni sommersi per eccellenza, che si nasconde in gran parte dietro le pareti domestiche. Solo una minima parte dei casi arriva a conoscenza delle forze dell'ordine e della magistratura.

La violenza contro le donne chiama in causa, tra i molteplici fattori, anche la responsabilità collettiva giacché la matrice del fenomeno è culturale.

Le stime dell'ultimo RAPPORTO ISTAT 2014 "La violenza contro le donne dentro e fuori le mura", rendono l'idea delle proporzioni del fenomeno della violenza sulle donne, e di quanto continui ad essere grave e diffuso. **Il 31,5% delle 16 -70enni (6 milioni 788 mila)** ha subìto nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale: il 20,2% (4 milioni 353 mila) ha subìto violenza fisica, il 21% (4 milioni 520 mila) violenza sessuale, il 5,4% (1 milione 157 mila) le forme più gravi della violenza sessuale come lo stupro (652 mila) e il tentato stupro (746 mila). Tra le vittime il 68% sono donne di nazionalità italiana, 1 su 4 casi di violenza sessuale coinvolge una minorenne; tra gli autori il 61% sono italiani; Lombardia e Lazio i territori dove avvengono i maggiori numeri di reati. E le denunce non raaccontano adeguatamente la realtà.

Emergono lievi segnali di miglioramento rispetto all'indagine precedente: negli ultimi 5 anni le denunce di violenze fisiche o sessuali sono passate dal 13,3% all'11,3%, rispetto ai 5 anni precedenti il 2006. Anche il Viminale conferma che crescono gli italiani denunciati (1534 nei primi 7 mesi del 2017 contro i 1474 del 2016).

Ciò è frutto di una maggiore informazione, del lavoro sul campo ma soprattutto di una migliore capacità delle donne di prevenire e combattere il fenomeno e di un clima sociale di maggiore condanna della violenza.

È importante comunque sottolineare che è sicuramente diminuito il tempo che intercorre tra violenza subita e la richiesta di aiuto ai Centri e che sono anche diminuite le violenze,ma è aumentata la gravità e la ferocia delle stesse.

Nel 2016 i numeri del femminicidio non sono certi ma sicuramente le donne uccise da un uomo, con cui hanno o hanno avuto un rapporto affettivo o familiare, rappresentano una drammatica realtà. Nel 2016 sono state 111 (fonte ed elaborazione Ministero dell'Interno).

La Convenzione di Istanbul, strumento privilegiato nella tutela delle donne dalla violenza di genere e domestica, entrata in vigore il 1° Agosto e ratificata a Roma il 18 Settembre 2014, ha definito la violenza nei confronti delle donne "una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sulla differenza di genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata".

La Convezione riconosce che "il raggiungimento dell'uguaglianza di genere de jure e de facto è un elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne", la quale si mostra come "una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione". Riconoscendo quindi la natura strutturale della violenza contro le donne, in quanto basata sul genere, la Convenzione di Istanbul riconosce che "la violenza contro le donne è uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini" e che le donne e le ragazze sono spesso esposte a gravi forme di violenza, tra cui la violenza domestica, le molestie sessuali, lo stupro, il matrimonio forzato, i delitti commessi in nome del cosiddetto onore e le mutilazioni genitali femminili. Ciò costituisce "una grave violazione dei diritti umani delle donne e delle ragazze, e il principale ostacolo al raggiungimento della parità tra i sessi".

Pertanto, la Convenzione di Istanbul, all'art. 12, invita "le parti ad adottare le misure necessarie per promuovere i cambiamenti nei comportamenti socio-culturali delle donne e degli uomini, al fine di

eliminare pregiudizi, costumi, tradizioni e qualsiasi altra pratica basata sull'idea dell'inferiorità della donna o su modelli stereotipati dei ruoli delle donne e degli uomini".

A differenza di molti altri accordi internazionali, la Convenzione ha un'impostazione molto "pragmatica" e può essere riassunta attraverso **4 P:** Prevenzione, Protezione e sostegno delle vittime, Perseguimento dei colpevoli, Politiche integrate.

5.2. La situazione in Italia

Per intervenire in maniera organica sul fenomeno della violenza di genere e dello stalking a partire dalla Convenzione di Istanbul, molti Stati Europei si sono attivati anche sul piano normativo della protezione e salvaguardia dei diritti individuali e personali. Anche l'Italia con il Decreto Legge 14 agosto 2013, n. 93 convertito in **Legge 15 ottobre 2013, n. 119,** recante "*disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province*".

L'articolo 5 della legge 119 prevede l'emanazione di un ***"Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere".*** con molteplici finalità, per:

- prevenire il fenomeno della violenza contro le donne utilizzando come strumenti primari l'informazione e la sensibilizzazione della collettività rafforzando la consapevolezza e la cultura degli uomini e dei giovani ai fini della eliminazione della violenza contro le donne. Dovranno essere soprattutto sensibilizzati gli operatori dei media per realizzare, in particolare una comunicazione ed informazione (anche commerciale), rispettosa della rappresentazione di genere e della figura femminile, adottando anche codici di autoregolamentazione;
- promuovere nell'ambito dei programmi scolastici delle scuole di ogni ordine e grado l'educazione alle relazioni contro la discriminazione di genere sensibilizzando e formando gli studenti e prevenire la violenza nei confronti delle donne e la discriminazione di genere, anche attraverso la valorizzazione di questi temi nei libri di testo;
- potenziare le forme di assistenza e sostegno alle vittime di violenza e ai loro figli, puntando sul rafforzamento dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza;
- garantire a tutte le professionalità che entrano in contatto con la violenza di genere e lo stalking;
- accrescere la protezione delle vittime attraverso una forte collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte;
- prevedere un'adeguata raccolta dei dati del fenomeno anche coordinando le banche dati già esistenti;
- prevedere specifiche azioni che valorizzino le competenze delle amministrazioni impegnate nella prevenzione, nel contrasto e nel sostegno delle vittime violenza di genere e di stalking;
- definire un sistema strutturato di governance tra tutti i livelli di governo, che si basi anche sulle diverse esperienze e sulle buone pratiche già realizzate nelle reti locali e nel territorio.

Sicuramente alcuni passi in avanti si sono compiuti.

La legge n. 119 del 2013 ha apportato numerose modifiche sia al codice penale che a quello processuale, **introducendo l'aggravante per il reato di maltrattamenti in famiglia e in stato di gravidanza** e prevedendo punizioni più aspre per il reato di stalking, se commesso da persona che è o è stata legata da relazione affettiva con la vittima.

La previsione del Piano straordinario nazionale, nonché la previsione di fondi dedicati per il sostegno ai centri antiviolenza e alle case rifugio e più in generale alle azioni di sostegno dirette alle donne vittime di violenza, hanno indotto i diversi livelli istituzionali ad "adempiere" a quanto richiesto dalla normativa comunitaria, nazionale, regionale.

Nel contempo, e in alcuni casi anche in anticipo rispetto alla norma nazionale, anche diverse Regioni hanno legiferato in materia e hanno previsto Piani operativi di contrasto alla violenza, arrivando anche a definire in sede di Conferenza Stato-Regioni (Intesa del 27 novembre 2014) i requisiti minimi per il

funzionamento dei centri antiviolenza e le case rifugio al fine di dare omogeneità ai due servizi sul territorio regionale.

A tal proposito i Centri antiviolenza che da 30 anni operano sul territorio nazionale chiedono di uscire dalla logica del bando pubblico che con requisiti *minimi* possa far entrare soggetti che limitano il loro intervento al mero servizio della riparazione del danno, non corrispondendo in tal modo alla Convenzione di Istanbul.

È importante lavorare sui *criteri di selezione* che garantiscano interventi a 360°, es. la presenza nei tavoli interistituzionali

Il Jobs Act ha introdotto il congedo indennizzato come forma di salvaguardia per le lavoratrici dipendenti che subiscono violenza o stalking, per un periodo massimo di tre mesi al fine di svolgere i percorsi di protezione certificati, ad esclusione delle lavoratrici del comparto domestico.

5.3 Criticità

Tuttavia, pur apprezzando i passi in avanti compiuti, numerose restano le criticità intorno alle quali concentrare gli sforzi:

- L'attuazione delle stesso Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere (*articolo 5 del decreto legge n. 93 del 14 agosto 2103, convertito nella legge n. 119/2013*), adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2015 e registrato dalla Corte dei Conti il 25 agosto 2015, è attualmente in scadenza, avendo vigenza biennale. Considerate le ambiziose finalità, e visto il ritardo con cui è partita la fase attuativa, certamente si può affermare che un Piano di questa natura, ai fini della sua realizzazione, avrebbe avuto bisogno di un respiro temporale più ampio ma anche di un'accelerazione nell'impegno da parte di tutti gli attori coinvolti, a cominciare dai soggetti istituzionali ai vari livelli.
- Le risorse finanziarie dedicate all'attuazione delle azioni del Piano stesso (parag. 4 – Risorse finanziarie) sono state ripartite tra le regioni e le province autonome solo con DPCM del 25 novembre 2016 e saranno trasferite solo nel 2017 previa presentazione da parte delle Regioni di apposita programmazione attestante il cofinanziamento.

Le quattro azioni su cui programmare le risorse dei Fondi 2015/2016 (per un importo totale di euro 13 mln) sono piuttosto impegnative e riguardano:

a) formazione, anche avvalendosi della professionalità delle operatrici dei centri antiviolenza, del personale sanitario e socio-sanitario che presta servizio presso i dipartimenti di emergenza e i pronto soccorso degli ospedali;

b) inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza;

c) interventi finalizzati all'autonomia abitativa per le donne vittime di violenza, anche attraverso un accesso agevolato all'edilizia residenziale pubblica;

d) implementazione dei sistemi informativi relativi ai dati sul fenomeno della violenza, ivi compreso il numero dei centri antiviolenza e delle case rifugio presenti sul territorio regionale, al fine di agevolare la trasmissione alla banca dati nazionale sul fenomeno della violenza.

È del tutto evidente che la doverosa indicazione di favorire l'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza e, complessivamente, i percorsi di autonomia compresa quella abitativa, lungi dal poter essere realizzata con le risorse messe a disposizione, sia pure cofinanziate da regioni ed entri locali, rimanda alla **necessità di integrazione delle politiche così come richiamato dalla Convenzione di Istanbul.**

Non è possibile infatti pensare di dare risposte efficaci se non vengono contestualmente ripensate e potenziate le politiche attive del lavoro e le politiche abitative. Molto spesso la fuoriuscita dalle situazioni di violenza è ancora preclusa o resa difficile proprio a causa della mancanza di autonomia da parte delle donne. Così come diventa urgente attivarsi per integrare tutte le risorse finanziarie da mettere a disposizione, comprese quelle comunitarie.

Sul fronte dei servizi di prevenzione e contrasto alla violenza, oltre all'insufficienza delle risorse stanziate, si registrano discontinuità e ritardi nell'erogazione ai centri antiviolenza delle stesse risorse, con il

rischio di chiusura dei centri in alcune regioni, o con l'impossibilità di assicurare la qualità o l'effettiva erogazione delle prestazioni definite dall'Intesa Stato - Regioni sui requisiti minimi (es. reperibilità h24).

Nonostante si registrino numerose buone prassi di reti locali antiviolenza, non dappertutto sono state avviate intese inter-istituzionali tra i vari soggetti competenti (servizi sociali, sanitari, forze dell'ordine, centri antiviolenza, case rifugio, servizi per il lavoro, etc.) per costituire modalità integrate di presa in carico delle situazioni di violenza, sia per affrontare l'emergenza dettata dall'alto rischio di pericolosità, sia per programmare con le donne progetti complessivi di affrancamento dalla violenza.

Pochissimo si è fatto anche in ordine alla prevenzione e alla comunicazione visto il permanere di radicati stereotipi legati al genere e alla rappresentazione distorta che i media continuano a dare dell'immagine femminile oltre che della narrazione scorretta e fuorviante degli episodi di violenza contro le donne; è entrata nella Commissione Rai in rappresentanza dei Centri una specifica professionalità.

In attuazione del Piano straordinario ed in coerenza con quanto indicato dalla Convenzione di Istanbul, a fine anno 2016 il Dipartimento per le Pari Opportunità ha emanato un Avviso pubblico rivolto alle scuole con l'obiettivo prioritario di avvicinare gli studenti ai temi legati alla prevenzione e al contrasto del fenomeno della violenza, alle regole fondamentali della convivenza civile, alla eliminazione degli stereotipi, causa di intolleranza e discriminazione. Le risorse programmate per la realizzazione delle attività previste sono state pari a 5 mln di euro ma soltanto un esiguo numero di scuole ha potuto beneficiare visto che per ogni progetto era possibile richiedere fino ad euro 150.000,00. Il limite dell'iniziativa è quindi tutto nel carattere "spot" oltre che della mancanza di connessione con il lavoro che spesso a mero titolo di volontariato fanno i centri antiviolenza anche a vantaggio delle scuole.

Altre criticità rilevanti sono da registrare nel rapporto tra le donne vittime di violenza e la giustizia.

Non è un caso che con la sentenza "**Talpis" del 2 marzo 2017** la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per **violazione del diritto alla vita e del divieto di trattamenti inumani e degradanti, nonché del divieto di discriminazione**, in quanto le autorità italiane non sono intervenute per proteggere una donna e i suoi figli vittime di **violenza domestica** perpetrata da parte del marito, avallando di fatto tali condotte violente (protrattesi fino al tentato omicidio della donna e all'omicidio di un suo figlio).

Infatti non sempre le esigenze di tutela della donna e del nucleo familiare collimano con i tempi e le regole previste dal codice di procedura penale; è pur vero che il nostro ordinamento deve garantire i diritti inviolabili dell'indagato/imputato, ma è altrettanto vero che deve garantire i diritti inviolabili della donna e dei minori vittime di tali reati. Infatti le **situazioni di "pericolo e di rischio" non sempre sono riconosciute come tali.**

Anche con riferimento all'ordinamento civile potrebbe essere utile avviare un confronto circa la necessità di **considerare fattispecie autonoma di reato il maltrattamento assistito** cui i minori sono di frequente sottoposti, in ragione della larga diffusione della violenza sulle donne.

Si registrano infatti evidenti criticità nella tutela delle donne vittime di violenza che spesso subiscono, a causa delle procedure di affido condiviso dei loro figli, una esposizione frequente a ulteriori violenze post-separative che ne pregiudicano la sicurezza, minando la sicurezza dei figli minori (esempio drammatico il caso di Federico Barakat, ucciso negli uffici dei servizi sociali). Da qui la necessità di trovare soluzioni per evitare la cosiddetta **vittimizzazione secondaria** da parte delle istituzioni, che la Convenzione di Istanbul censura e condanna.

Alle criticità evidenziate, così come ad altre, si dovranno individuare soluzioni anche attraverso il redigendo Piano nazionale antiviolenza.

5.4. Le proposte

5.4.1. Prevenzione

È fondamentale destrutturare gli stereotipi di genere, sensibilizzare e informare sul fenomeno della violenza sulle donne, sul come riconoscerlo, prevenirlo e contrastarlo individualmente e nella società.

Pertanto è necessario prevedere:

- una didattica interdisciplinare nelle scuole che contenga anche gli argomenti della discriminazione e della violenza di genere

- l'adozione di libri di testo che non veicolino pregiudizi di genere nel linguaggio e nei contenuti;
- l'aggiornamento e alla formazione professionale del corpo docente sugli stereotipi legati alla costruzione sociale del genere e la violenza maschile sulle donne, anche in attuazione della legge 13 luglio 2015, n. 107

Questo tipo di azioni deve essere strategicamente avviato in maniera capillare in tutte le scuole di ogni ordine e grado e, pertanto, deve essere previsto un apposito decreto di attuazione della legge n. 107, che valorizzi la collaborazione tra mondo della scuola e centri antiviolenza.

Si rende necessario promuovere altresì campagne di sensibilizzazione nazionali e locali a contrasto della violenza maschile sulle donne rivolte a tutta la popolazione e in particolare agli uomini.

5.4.2. Formazione

La Convenzione di Istanbul impegna gli Stati a porre in essere misure atte a garantire una specifica formazione per le figure professionali che si occupano delle vittime e degli autori di atti di violenza di genere e domestica (art. 15).

La formazione deve interessare tutte le figure professionali/operatori/operatrici che a diverso titolo entrano in contatto con le donne che subiscono violenza (medici, infermieri, magistrati, forze dell'ordine, datori di lavoro pubblici e privati, farmacisti, pediatri, operatrici dei centri antiviolenza e delle case rifugio, etc.). La formazione deve consentire di:

- conoscere il fenomeno della violenza di genere nella sua complessità, anche sotto il profilo normativo;
- riconoscere i segnali della violenza subita e assistita;
- interagire con tutti gli altri operatori / operatrici presenti sul territorio, al fine di garantire l'attivazione di una efficace "Rete" in grado di proteggere la donne e i loro figli;

saper ascoltare la donna e orientarla ai servizi appositamente dedicati e presenti sul territorio.

I percorsi di formazione e di aggiornamento delle figure professionali che operano nel settore, devono seguire un approccio integrato alle fenomenologie della violenza, al fine di garantire il riconoscimento delle diverse dimensioni della violenza subita dalle donne a livello relazionale, fisico, psicologico, sociale, culturale o economico e la loro riconducibilità alle diseguaglianze di genere. La formazione deve essere multidisciplinare e deve tendere all'adozione di un linguaggio ed una metodologia condivisi, per creare una comune prospettiva nelle azioni di contrasto alla violenza, in grado di valorizzare il ruolo di tutti i soggetti coinvolti a vario titolo, nel rispetto degli specifici ambiti di competenza.

Nei *curricula universitari* a indirizzo sociale, medico, legale, storico e politico, dovrebbero essere inseriti moduli per lo studio delle norme relative ai diritti umani e la trattazione delle tematiche della discriminazione e della violenza basata sul genere. I moduli sulla violenza di genere potrebbero essere svolti in collaborazione con i centri antiviolenza.

5.4.3. Comunicazione.

La Convenzione di Istanbul prevede la partecipazione del settore privato e dei mass media all'elaborazione e attuazione di politiche, linee guida e norme di autoregolamentazione per prevenire la violenza di genere e rafforzare il rispetto della dignità della donna (articolo 17).

È necessario promuovere la **definizione di codici di autoregolamentazione o linee-guida** che assicurino un eguale trattamento per le televisioni pubbliche come quelle private, con la finalità di adottare ed osservare modelli comunicativi che:

- non contengano immagini o rappresentazioni di violenza contro le donne e i minori o che incitino ad atti di violenza;
- non utilizzino linguaggio discriminatorio, deformante rispetto alla realtà, oltraggioso e offensivo delle identità di genere;
- trasmettano messaggi pertinenti e non fuorvianti rispetto alla trattazione dei casi di violenza;
- non utilizzino il corpo delle donne e dei minori in modo offensivo della dignità della persona;
- non assimilino l'immagine o parti del corpo ad oggetti o ai prodotti pubblicizzati;

- non accompagnino l'immagine delle donne e dei generi tutti ad altra immagine che richiami o evochi atti o attributi sessuali;
- non trasmettano messaggi pubblicitari discriminatori o degradanti basati sul genere e sugli stereotipi di genere sotto qualunque forma;
- siano attenti alla rappresentazione dei generi, rispettosi dell'identità di uomini e donne, coerenti con l'evoluzione dei ruoli nella società.

Definire e promuovere strumenti agevoli per consentire alla cittadinanza di segnalare e denunciare comportamenti scorretti o difformi da quanto previsto.

5.4.5. Protezione e sostegno delle donne vittime di violenza, sole o con figli.

È necessario *definire con precisione i diversi livelli di governance (centrale e territoriale)* al fine di avere chiarezza di interlocuzione oltre che di *responsabilità,* anche in relazione all'assunzione di impegni di natura finanziaria. La finalità deve essere quella di dare "priorità" all'azione di contrasto della violenza*, uscendo dalla logica "progettuale*" (contributi una tantum su progetti o a pioggia per i centri antiviolenza) per sviluppare e consolidare un sistema di servizi e interventi stabili e diffusi sul territorio, provando a sostenere e a dare continuità alle attività degli centri antiviolenza esistenti (e regolarmente accreditati), mettendoli al centro della costituzione delle reti locali di intervento a sostegno delle donne e consolidando le reti locali antiviolenza.

Pertanto si propone di:

- modificare la normativa vigente prevedendo l'adozione di **Piani nazionali ordinari di intervento per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere, di respiro almeno triennale**, che possano consentire la concreta attuazione a livello nazionale e locale, nonché la puntuale verifica degli esiti delle azioni messe in campo;
- prevedere risorse certe e adeguate da destinare ai centri antiviolenza ad integrazione di quanto destinato da regioni e comuni;
- in coerenza e in attuazione degli indirizzi nazionali, definire **Piani/Programmi operativi integrati in ogni regione,** con particolare riferimento al potenziamento e alla qualificazione dei servizi per la prevenzione e il contrasto del fenomeno, alle misure per gli inserimenti socio-lavorativi delle donne vittime di violenza, agli interventi per garantire adeguata assistenza economica e alloggiativa, assicurando l'integrazione delle risorse finanziarie, rivenienti da fondi di bilancio autonomo, nazionale ed europeo, necessarie alla realizzazione degli interventi;
- promuovere la costituzione *di "reti locali antiviolenza"*, comunque denominate, che garantiscano, nei diversi territori, il raccordo operativo e la comunicazione tra tutti i servizi, istituzionali e non, che operano nel campo della prevenzione e del contrasto alla violenza di genere: (Servizi sociali e sanitari territoriali, Centri antiviolenza, Case Rifugio, Forze dell'Ordine, Presidii ospedalieri, altri soggetti istituzionali e soggetti qualificati del terzo settore, servizi per il lavoro). Tanto al fine di consentire un'adeguata presa in carico, l'effettiva protezione delle donne vittime di violenza (fisica, sessuale, psicologica, economica, stalking) insieme a quella dei loro figli minori, soprattutto nelle situazioni di emergenza, nell'ambito di un sistema omogeneo e coordinato di interventi di tutela e di accompagnamento delle donne nei percorsi di uscita dalla violenza, rispettosi delle loro autonome decisioni, che ponga particolare attenzione all'integrazione degli interventi di tutela ed accoglienza con le politiche sociali, sanitarie, formative, abitative e del lavoro;
- sottoscrivere *protocolli tesi a costituire tavoli permanenti di lavoro* per la prevenzione e il contrasto della violenza tra i soggetti preposti alla presa in carico e altri soggetti a vario titolo coinvolti (organismi di parità, scuole, servizi per il lavoro, organizzazioni del terzo settore, organizzazioni sindacali e datoriali…..). La condivisione dovrebbe essere diretta a coordinare altresì gli strumenti di tutela contemplati nel nostro ordinamento in tutte le sue fasi (denuncia, assistenza sanitaria e non della vittima, reinserimento pieno nella vita sociale e di relazione) cui sono chiamati i soggetti coinvolti;

- sostenere **globalmente** i percorsi di fuoriuscita dalla violenza con sostegno alla formazione e alla riqualificazione professionale e con azioni tese al reinserimento lavorativo (es microcredito);
- estendere i congedi, per le donne che intraprendono un percorso di protezione, da 3 a 6 mesi,che è il periodo minimo della permanenza nei Centri,ampliando la platea delle beneficiarie alle lavoratrici del comparto domestico. Confindustria propone di prevedere il prolungamento del congedo per le donne vittime di violenza (di cui all'art. 24 Dlg 80 del 2015, di altri tre mesi se viene disposto dalle Pubbliche Autorità, per ragioni di incolumità, l'allontanamento della donna dal luogo abituale di residenza. I tre mesi dovrebbero essere fruiti in modo continuativo e la copertura finanziaria dovrebbe essere assicurata, mediante la riduzione del Fondo di cui all'Art. 1, comma 107 della L. 23/12/2014, n. 190;
- promuovere e sostenere, anche attraverso la sperimentazione progettuale (attraverso servizi adeguatamente formati all'interno delle ASL o nell'ambito dei servizi giudiziari, anche in collaborazione con soggetti accreditati del privato sociale) azioni di recupero per gli uomini maltrattanti, sempre nell'ottica di prevenire recidive e di proteggere le vittime di violenza (vedi allegato);
- attuare quanto previsto dalla Legge n. 208 del 2015 (Legge di Stabilità 2016), agli artt. 790-791, in merito alla istituzione nelle aziende sanitarie e ospedaliere di un percorso di protezione denominato «Percorso di tutela delle vittime di violenza»;
- costruire un sistema di monitoraggio che consenta di quantificare il fenomeno e di valutare gli effetti delle politiche adottate in materia di prevenzione e contrasto della violenza di genere, utilizzando le banche dati già esistenti e facendole dialogare tra di loro;
- al termine del periodo trascorso in percorsi di protezione (e per i quali la vittima può beneficiare di congedi) sarebbe auspicabile il supporto in attività di sostegno utili al reinserimento pieno nella vita sociale e di relazione da parte dei servizi sociali preposti.
- In considerazione del fatto che l'Italia è uno dei paesi in prima linea nella ricezione di flussi migratori verso l'Europa, è necessario porre attenzione specifica all'accoglienza e ai percorsi di sostegno delle **donne migranti e rifugiate richiedenti asilo** in quanto categorie più esposte a forme multiple di violenza, compresa la tratta e lo sfruttamento sessuale, al fine di attuare quanto previsto dalla stessa Convenzione di Istanbul che punta ad introdurre una prospettiva di genere nella gestione delle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato e ribadisce il principio di *divieto di respingimento* stabilito dalla Convenzione del 1951, sottolineando l'importanza di tale principio per ottenerne una effettiva ed efficace tutela delle vittime di violenza.

Inoltre, si dovranno adottare misure per adempiere a quanto richiesto agli artt. 32 e 37 della Convenzione in relazione al fenomeno dei **"matrimoni forzati**", nonché saranno da individuare le misure necessarie per proteggere le donne e le bambine dal fenomeno delle mutilazioni genitali, al di là della già esistente previsione di reato.

5.4.6. Perseguimento dei colpevoli e protezione delle vittime

Appare opportuno sussumere la categoria **"femminicidio", quale istituto giuridico autonomo** la cui definizione necessita di inserimento nel codice penale, sia per il reato di omicidio che per altri reati in danno alla persona, primo fra tutti le lesioni personali, ma anche reati spia come la minaccia.

È necessario altresì qualificare espressamente la **violenza assistita** in danno dei minori e dei figli già maggiorenni conviventi, **quale autonoma fattispecie di reato**.

Sarebbe opportuno andare nella direzione di uno specifico **coordinamento tra giurisdizione penale e civile,** nell'ottica di una valutazione organica e complessiva delle singole fattispecie in materia, al fine di approntare interventi processuali di tutela cautelare e definitiva, nell'interesse delle donne vittime di violenza di genere. In materia di violenza di genere e intrafamiliare sicuramente è necessario **potenziare la fase cautelare del procedimento penale al fine di tutelare la donna e il nucleo familiare.**

Nello specifico si propone di:

- favorire, quando possibile, la permanenza delle donne e dei minori nei loro contesti di vita, monitorando l'attuazione delle misure interdittive comminate agli autori delle condotte violente;
- garantire la tempestiva protezione e messa in sicurezza della donna, sola o con figli, nei casi di alta valutazione del rischio (intervento che dovrebbe essere garantito come LEP almeno nella primissima fase di inserimento in struttura protetta);
- istituire sezioni specializzate penali in sede non solo inquirente ma anche giudicante, con magistrati formati in materia; tale formazione dovrebbe essere anche condizione necessaria e sufficiente per accedere a quei ruoli, unitamente ad avvocati e periti;
- prevedere che tutte le denunce di violenza contro le donne e i minori possano essere affidate alle Sezioni specializzate per violenza sessuale, di genere, abusi e reati contro i minori delle Squadre Mobili delle Questure presenti nei capoluoghi di provincia ovvero prevedere l'istituzione di sottosezioni nei commissariati periferici, con obbligo di formazione sistematica in materia;
- garantire per le donne vittime di violenza la protezione anche successivamente alla estinzione della misura cautelare ovvero dopo l'espiazione della pena definitiva, con programmi di protezione assimilabili alla normativa dei testimoni di giustizia;
- inibire, in attuazione dell'art. 48, comma 1 della Convenzione di Istanbul, la possibilità del patteggiamento nei reati di violenza contro le donne;
- qualificare espressamente la violenza assistita in danno dei minori e dei figli già maggiorenni conviventi, quale autonoma fattispecie di reato (inserendo quale art. 572 bis cp, ovvero l'esistenza del reato se i minori assistono alla fattispecie criminosa dei maltrattamenti in famiglia di cui art. 572 cp);
- inibire da parte dei giudici e dei servizi sociali la possibilità di prescrivere o orientare verso la mediazione familiare perché è proibito dall'art. 48 della Convenzione di Istanbul;
- prevedere il diritto al *risarcimento del danno* per il pieno recupero delle vittime;
- sostenere progetti immediati di sostegno e tutela agli orfani di violenza;
- ripensare l'applicazione *dell'affidamento condiviso* nelle situazioni di violenza, che anzi dovrebbe essere causa di esclusione da parte del genitore autore/reo di atti violenti;
- impossibilità per il femminicida di ereditare a scapito dei figli.

6. Minori stranieri non accompagnati

6.1. La situazione

L'arrivo in Italia di un rilevante numero di minori stranieri non accompagnati comporta la necessità di organizzare un sistema di accoglienza in grado di rispondere in maniera qualificata da un lato al loro arrivo e dall'altro al loro successivo inserimento in percorsi di integrazione sui territori regionali.

In ITALIA,in base al monitoraggio della DIREZIONE GENERALE dell'IMMIGRAZIONE e delle Politiche di Integrazione del MINISTERO del LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, il numero di MSNA presenti al 31 dicembre 2016 era di 17.373,(il 45,7% in più rispetto al 2015, fenomeno in costante e notevole crescita).

Questo massiccio afflusso migratorio, che ha ormai superato il carattere dell'"emergenzialità" ed assunto connotati di persistenza strutturale, richiede al sistema di *governance* istituzionale di mettere a punto un meccanismo strutturato e flessibile che definisca un adeguato standard di ospitalità, in grado di consentire una gestione efficiente e multilivello della prima e della seconda accoglienza di questi minori.

Di conseguenza le politiche migratorie nel periodo 2014-2020 sono da improntare ad una logica di coordinamento ed integrazione degli interventi e degli strumenti finanziari di competenza europea, nazionale e regionale, così come previsto dal Regolamento n. 516 del 16/04/2014, che ha istituito il Fondo Asilo, Migrazione, Integrazione, che dovrà essere impiegato per misure a sostegno della migrazione legale e per l'effettiva integrazione degli immigrati, oltre che per interventi in materia di asilo.

In tal senso, il Governo, le Regioni e gli Enti Locali il 10 luglio 2014 hanno siglato l'intesa "Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati" che ribadisce l'urgenza di "mettere in campo interventi di tipo strutturale in un contesto di leale collaborazione fra i livelli istituzionali" e che individua una *governance* multilivello,

nazionale e regionale, attraverso tavoli coordinati rispettivamente dal Ministero dell'Interno, dal Prefetto e dal Comune capoluogo.

Dopo il periodo di primissima accoglienza trascorso nelle strutture predisposte dal Ministero dell'Interno, in applicazione dell'art 183 L.190/2014, lo SPRAR si configura progressivamente come il sistema nazionale di accoglienza per tutti i MSNA, coerentemente con l'approccio e la qualità dei servizi che lo SPRAR è in grado di poter garantire in maniera uniforme e omogenea a livello nazionale, assicurando servizi destinati a garantire:

- i diritti di cui è portatore il MSNA secondo la normativa nazionale e internazionale vigente
- la regolarizzazione della posizione giuridica del minore, altrimenti esposto a condizioni di rischio e debolezza
- l'avvio graduale verso l'autonomia e l'inclusione sociale del territorio, tenendo presente sempre il suo superiore interesse.

6.2. Criticità

Va riconosciuto, però, che l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati sul territorio, nonostante l'impegno dei Comuni direttamente coinvolti negli arrivi, sia tramite sbarco, sia tramite rintraccio sul territorio presenta alcune *criticità*, sia nella prima che nella seconda accoglienza a causa della distribuzione non omogenea e tale distribuzione rischia di compromettere i percorsi di effettiva inclusione dei minori sul territorio.

A fronte di questa evidenza, è emersa l'esigenza di evitare grandi concentrazioni negli stessi ambiti geografici di minori stranieri non accompagnati, non solo per problemi di ordine pubblico ma anche di reale inserimento nei Comuni, in linea con il sistema Sprar, che si caratterizza come accoglienza diffusa volta alla integrazione.

Inoltre, vi è il rischio che i Servizi Sociali del territorio si trovino ad affrontare una potenziale ed aggiuntiva condizione di "nuova povertà" accanto a quella propria delle famiglie rispetto a cui il sistema dei Servizi già fatica a rispondere, poiché è chiaro che se i minori non vengono supportati adeguatamente, divengono essi stessi nuove "prese in carico" da parte dei Servizi e molto spesso vittime di traffici da parte di organizzazioni criminali.

La recente legge n. 47del 7 aprile 2017 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati" (c.d. legge Zampa) si è posta l'obiettivo di definire una disciplina unitaria organica sui minori stranieri non accompagnati, proprio in quanto minorenni non aventi cittadinanza italiana o dell'Unione europea, che si trovano per qualsiasi causa nel territorio dello Stato, privi di assistenza e rappresentanza legale (Art. 2, L. 47).

Tra i principali elementi innovativi della legge vanno ricordati, anche ai fini della programmazione di un sistema articolato di interventi:

- il divieto assoluto di respingimento alla frontiera;
- la espressa previsione che nell'eventualità che il minore sia colpito da provvedimento di espulsione(il cui provvedimento può essere adottato dal Tribunale per i Minorenni nel termine di 30 giorni), questo non trovi esecuzione qualora comporti rischio di gravi danni per lo stesso minore;
- la riduzione dei tempi previsti per l'identificazione del minore (entro un massimo di 10 giorni dall'arrivo) e la disciplina di una procedura unica di identificazione del minore, passaggio chiave per l'accertamento dell'età e, quindi, per l'applicazione delle misure di protezione in favore dei minori non accompagnati;
- la possibilità per il Tribunale per i Minorenni (e non più del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) di procedere al rimpatrio assistito del MSNA solo se è opportuno nel suo interesse, ma previa specifica "indagine familiare".

Il quadro normativo così rinnovato in tema di tutela dei diritti dei minori

- estende la piena garanzia dell'assistenza sanitaria con l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale dei MSNA, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno;

- incentiva l'adozione di misure specifiche da parte delle istituzioni scolastiche e formative accreditate dalle Regioni per favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo;
- implementa le garanzie processuali e procedimentali a tutela del minore straniero, garantendo assistenza affettiva, psicologica e legale, anche attraverso il gratuito patrocinio, in ogni stato e grado del procedimento;
- stabilisce un ampio impiego di mediatori culturali qualificati che potrebbero farsi interpreti delle vulnerabilità dei minori;
- istituisce un Sistema Informativo Nazionale dei MSNA presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, in cui sono contenute le c.d. **"cartelle sociali" dei MSNA, che tengono conto delle informazioni** utili per gestire il superiore interesse del minore nel lungo periodo (esse sono compilate da personale qualificato che svolge il colloquio con il minore nella fase di prima accoglienza).

Particolare attenzione viene data all'introduzione di misure speciali a favore dei minori non accompagnati vittime di tratta, in considerazione del loro stato di vulnerabilità e del diffondersi di questo gravissimo fenomeno anche nel nostro Paese.

In tema di Accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, inoltre, viene prevista:

- l'individuazione, quale risposta prioritaria di accoglienza rispetto all'inserimento in comunità, dello strumento **dell'affidamento familiare,** sostenendo i percorsi di sensibilizzazione, accompagnamento e formazione delle famiglie e dei singoli disponibili da parte degli Enti Locali possono promuovere. (cfr. art. 7 L.47/2017);
- l'istituzione, presso ogni ~~T~~ribunale per i Minorenni, di elenchi di tutori volontari disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato;
- l'introduzione in via generale del principio di specificità delle strutture di accoglienza riservate ai MSNA, che devono soddisfare gli standard dei servizi e dell'assistenza previsti per le strutture residenziali per minorenni ed essere autorizzate o accreditate ai sensi della normativa nazionale e regionale in materia.

Cfr. Audizione della Garante per l'Infanzia alla commissione parlamentare sul sistema di accoglienza (sulle criticità del sistema di prima ma ancor più di seconda accoglienza…)

Un aspetto fortemente critico è quello dei tempi di permanenza (ulteriormente ridotti dalla nuova legge sui minori non accompagnati) che non vengono assolutamente rispettati a causa del c.d. "doppio imbuto": esistono grosse difficoltà nel reperire posti sia nei centri di prima accoglienza che in quelli di seconda accoglienza; e un certo numero di ragazzi, non identificati immediatamente come minori, viene all'inizio ospitato nei centri per adulti.

La lunga permanenza in tali centri non fa che aggravare l'altro aspetto critico, quello della carenza di attività di vera e propria integrazione, cui queste strutture, essendo finalizzate alla prima accoglienza, non provvedono in modo adeguato.

A riguardo si ritiene di evidenziare che il susseguirsi degli sbarchi e il numero sempre maggiore di MSMA hanno determinato l'oggettiva impossibilità al rispetto dei termine di 60 giorni per la prima accoglienza e ciò a fronte anche delle esigue disponibilità di posti in seconda accoglienza.

A parere di Confindustria sarebbe auspicabile, compatibilmente con le difficoltà legate all'assenza di documentazione personale certa, rendere più celeri le procedure di tipo medico-legale ed amministrativo per l'identificazione dello status soggettivo di MSNA, al fine di permettere in tempi non lunghi la definizione dell'ambito di intervento e, quindi, della programmazione delle misure di sostegno e di integrazione

Per sostenere i Comuni nelle descritte attività di accoglienza sono aumentate le risorse del Fondo Nazionale per l'accoglienza dei minori non accompagnati che ad oggi dispone di una dotazione annuale di 170 milioni di euro. Inoltre è in atto un opera di sensibilizzazione verso i comuni per aderire al circuito Sprar, mentre è sollecitata la partecipazione allo SPRAR per la seconda accoglienza di tutti MSNA, per altro le modalità di accesso al predetto circuito sono state rese permanenti attraverso una procedura sempre aperta di presentazione delle domande di attivazione di strutture al FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE ED I SERVIZI DELL'ASILO.

6.3. Proposte

Partendo dall'esame del contesto sinora descritto e dalle buone pratiche attivate sui territori, dalle progettualità presentate in attuazione degli Avvisi nazionali FAMI, nonché ~~d~~alle criticità del sistema di accoglienza, l'obiettivo è :

- Promuovere maggiormente strumenti - peraltro valorizzati ampiamente dalla nuova normativa - quali *l'affido familiare, il reperimento di tutori volontari* (persone che esercitano questo ruolo gratuitamente e che vengono formati in diritto minorile da personale specializzato), i percorsi scolastici e formativi e di rafforzamento delle competenze.
- Operare per individuare un *modello di accoglienza* che si offra un ampio ventaglio di risposte, superata la fase della primissima e prima accoglienza fino a giungere a un sistema di risposte sul medio e lungo termine, che approdi ad un reale inserimento sociale dei minori stranieri non accompagnati.
- Sollecitare le REGIONI a promuovere sui territori l'attivazione di modalità di accoglienza idonee ai bisogni di cui è portatrice questa specifica fascia di utenza sia rispetto alle necessità di concreto raggiungimento dell'autonomia (perché prossimi alla maggior età) che relativamente alle eventuali specifiche vulnerabilità (minori con fragilità psichiche ,minori vittime i tratta,etc.) anche attraverso il proficuo raccordo con il SSN.
- Al fine di favorire l'inserimento dei MSNA e in vista della maggiore età, potrebbe darsi avvio a forme sperimentali di integrazione mediante tirocini extracurriculari da promuovere in particolare in quelle realtà produttive interessate a specifici programmi di inserimento e di integrazione socio-lavorativa.
- Validazione e riconoscimento delle competenze, così come la promozione delle vigenti norme che permettono alle amministrazioni competenti il riconoscimento dei titoli conseguiti nel Paese di origine.
- Rivedere lo strumento dell'affidamento familiare di cui alla legge 184/1983, ripensando i percorsi di sensibilizzazione, accompagnamento e formazione delle famiglie e dei singoli disponibili fermo restando il rispetto del principio dell'appropriatezza dell'intervento volto a garantire il miglior abbinamento possibile nel rispetto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione

(Cfr."Linee di indirizzo per l'affidamento familiare" promosso dal MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, ed approvate in CU il 25 ottobre 2012)

- **Istituire l'elenco dei tutori volontari** presso ogni Tribunale per i Minorenni, a cui possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati da parte dei Garanti regionali e disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori, quando la tutela riguardi fratelli o sorelle.

Le principali caratteristiche del modello di accoglienza previsto comprendono:

- l'individuazione di risposte di sistema diversificate rispetto all'età, alla storia personale e di vita dei minori e al progetto migratorio, che tenda progressivamente all'inclusione sociale del MSNA in un'ottica universalistica degli interventi di welfare;
- la valorizzazione delle diverse tipologie di accoglienza: l'affidamento familiare (a famiglie e singoli), l'inserimento in strutture con caratteristiche adeguate, da individuare alla luce dei bisogni specifici di ogni singolo minore e nel rispetto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione;
- un opportuno sostegno allo svolgimento del ruolo dei servizi socio-sanitari ai fini della formazione e supporto delle famiglie disponibili al progetto di affidamento familiare.

L'accoglienza dei MSNA va affrontata in un'ottica pienamente integrata con le politiche di welfare: al fine di consolidare progressivamente il sistema di accoglienza definito dalla norma è necessario un generale ampliamento della rete di seconda accoglienza, a partire dall'introduzione di alcune modifiche al decreto del 10 agosto 2016, che possano essere incentivanti per l'adesione allo SPRAR da parte dei Comuni, come ad es.:

- l'indicazione che la percentuale di posti di accoglienza da riservare alla rete SPRAR tenga conto in via prioritaria delle esigenze registrate e manifestate dai singoli territori;
- Inoltre va specificato che tali misure non potranno essere sufficienti a coinvolgere nuove amministrazioni locali nello SPRAR se contestualmente non si metteranno a regime le modalità di intervento relative alla prima accoglienza attraverso:
- l'ulteriore implementazione dei centri per la prima accoglienza del MSMN destinando risorse economiche adeguate: centri che dovranno essere destinati senza equivoci sia all'accoglienza dei minori sbarcati, sia a quella di coloro che vengono rintracciati sul territorio;
- promuovere e sostenere le iniziative a favore dell'accoglienza diffusa;
- inoltre è necessario **definire quote territoriali per la distribuzione equa dei MSNA,** garantendo ai Comuni **il rimborso delle spese EFFETTIVAMENTE sostenute**, invece del contributo fisso attualmente previsto;
- va contestualmente messa in agenda l'assunzione di personale dei servizi sociali dei Comuni che ospitano quote significative.

7. L**EPS-livelli essenziali per il sociale e integrazione socio-sanitaria**

7.1. Il quadro di riferimento[132]. I livelli essenziali delle prestazioni

I livelli essenziali delle prestazioni (abbreviato in LEP),sono indicatori riferiti al godimento dei diritti civili e sociali. Sulla base dell'articolo 117, lettera m) della Costituzione della Repubblica Italiana devono essere determinati e garantiti su tutto il territorio nazionale (Articolo 117 della Costituzione "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:… m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale).

[132] Considerazioni di Confindustria su questo documento. Nelle proposte che seguono - relative alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per il sociale - non vengono individuate le modalità con cui si intende far fronte alla maggiore spesa pubblica conseguente alla definizione dei livelli medesimi. Né si definisce con puntualità quali sono i livelli essenziali che ci si propone di garantire, né qual è il livello di governo (Stato, regioni, comuni) che deve assicurarli.

L'articolo 13 del decreto legislativo n. 68 del 2011 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) rinvia alla legge statale la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale nelle materie diverse dalla sanità pur sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria.

L'articolo 13 prevede - altresì - che, ai fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la SOSE effettui in collaborazione con l'ISTAT una ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni che le regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi.

Questa ricognizione (*Rapporto concernente la ricognizione dei livelli delle prestazioni che le regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi*) è stata realizzata e l'esito dei lavori trasmesso alle Camere sotto forma di Rapporto.

Dal Rapporto emerge in maniera evidente il deficit di servizi che si registra nel mezzogiorno e che si riflette poi nei livelli di spesa più bassi rispetto a quelli medi del centro-nord.

Tutto ciò – a giudizio degli estensori del Rapporto – "pone molti interrogativi in merito a come il decisore politico potrà agire per giungere alla determinazione dei LEP, soprattutto in relazione alla risorse necessarie per il loro finanziamento, nonché in relazione alla scelta di guardare ai LEP come a dei livelli di servizio minimi uniformi sul territorio oppure, alternativamente, di interpretarli come livelli di servizio standard differenziati lungo la penisola in base a vari indicatori di domanda".

Alla luce della ricognizione svolta e delle valutazioni condotte nel Rapporto, appare, pertanto, indispensabile l'individuazione puntuale dei livelli essenziali delle prestazioni sociali che si intende proporre come tali, del livello di governo chiamato a rispondere dell'erogazione del servizio/bene per il soddisfacimento di questi livelli, delle risorse in grado di farvi fronte.

Tutto ciò allo scopo di rendere il più possibile efficiente l'allocazione delle risorse finanziarie già disponibili ed evitare il rischio di dover introdurre nuovi oneri fiscali a carico di cittadini e imprese.

Hanno la funzione di tutelare l'unità economica e la coesione sociale della Repubblica, rimuovere gli squilibri economici e sociali.

Il compito della loro definizione spetta esclusivamente allo Stato ma la loro realizzazione compete oltre che allo stesso Stato ai diversi enti territoriali, ovvero alle regioni, alle province ed ai comuni, che devono attenersi a tali indicatori nella redazione dei loro bilanci e nello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

I diritti di cittadinanza si riferiscono essenzialmente ai seguenti ambiti:

- diritti connessi alla salute
- diritti connessi all'istruzione ed alla formazione
- diritti connessi all'assistenza sociale

7.2. I LEP nella normativa italiana.

La nozione di LEP è rintracciabile in interventi legislativi antecedenti la riforma del titolo V della Costituzione, sia nel settore della sanità, in cui a partire dal d.lgs. 502/1992 sono stati determinati i LEA (Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria: insieme di tutte le prestazioni, servizi e attività che i cittadini hanno diritto di esigere dal Servizio Sanitario Nazionale), sia in quello dell'assistenza (nidi, non autosufficienza, handicap, dipendenze, povertà ecc.), in cui la nozione di LEP risale ai decreti della riforma Bassanini e, in modo ancora più esplicito, alla legge di riforma dell'assistenza (328/2000), nonostante il cammino di definizione normativa sia ancora molto lungo e complesso. La legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale prevede che il finanziamento delle spese relative ai LEP sia commisurato a fabbisogni, la cui quantificazione dovrebbe avvenire con riferimento ai costi standard associati alla loro erogazione in condizioni di efficienza e appropriatezza su tutto il territorio nazionale e non alla spesa storica.

A partire dal 2013, anno in cui è stato fissato l'inizio del percorso di convergenza verso i costi standard, le fonti di finanziamento delle Regioni, previste per garantire i LEP, compatibilmente con i vincoli generali della finanza pubblica e di altri eventuali obiettivi di politica economica, sono:

- la compartecipazione al gettito dell'IVA;
- le quote dell'addizionale regionale dell'IRPEF;
- l'IRAP, fino alla sua sostituzione con altri tributi;
- le quote del fondo perequativo; le entrate proprie, nella misura convenzionalmente stabilita.

Mancando nel titolo V espliciti riferimenti che attribuiscano allo Stato l'onere dei LEP, si applica il disposto dell'art. 119, 4° co., Cost., in cui si sancisce una garanzia generale di finanziamento di fabbisogni di spesa standard, date le caratteristiche dell'ente all'interno del quale esso dovrà provvedere a raccogliere le risorse necessarie per soddisfare i LEP. Nelle Regioni in cui il gettito è inadeguato, concorrono a un finanziamento integrale le quote del fondo perequativo verticale (art. 120, 2° co.). Il potere sostitutivo dello Stato, tuttavia, non si esercita ogniqualvolta si registri uno scostamento, anche minimo e transitorio, fra prestazioni erogate e LEP, ma soltanto nel caso di differenze rilevanti o ripetute.

Per essere correttamente compresi i LEP vanno necessariamente inquadrati nella vasta e complessa riforma che in Italia, con la legge costituzionale n° 3 del 2001, ha interessato il Titolo V della Costituzione, ovvero la riforma con cui, abbandonando la concezione sostanzialmente centralistica dell'amministrazione statale, si è passati ad un sistema in cui sono state fortemente potenziate le autonomie territoriali, ovvero le regioni, le province ed i comuni. Il tutto attuando il principio di sussidiarietà recepito dalla sempre più presente normativa europea.

La forte autonomia di cui godono ora le Regioni e gli altri enti prima ricordati ha tuttavia spinto il legislatore a prevedere una serie di strumenti volti a garantire non solo una sostanziale unità nazionale ma anche la presenza, su tutto il territorio, di servizi capaci di rispondere alle esigenze fondamentali del cittadino, salvaguardando cioè i livelli essenziali delle prestazioni soprattutto nel settore dei diritti civili e sociali.

7.3. Individuazione dei LEP.

Una corretta determinazione dei LEP parte dall'individuazione dei diritti civili e sociali che si intendono garantire su tutto il territorio nazionale, in condizioni di uniformità

Non è tuttavia corretto il riferimento in astratto a tali diritti bensì, nel nostro caso, occorre individuare puntualmente *le prestazioni* che si ritiene li possono soddisfare. Quindi, e qui sta il compito del legislatore, bisogna precisare:

- *quali siano le prestazioni* afferenti alla compiuta realizzazione di un determinato diritto civile e sociale,
- *chi sia il soggetto* (od i soggetti) tenuto ad organizzarla e a realizzarla,
- quale debba essere il *livello ritenuto come minimo od essenziale* di quella data prestazione e
- quale debba essere il suo *costo standard.*

Allo Stato quindi compete la definizione dei criteri cui attenersi nel definire il livello minimo atteso: alla Regione ed agli altri soggetti autonomi (Province, Comuni, Istituzioni scolastiche etc.) competerà invece di *fornire la prestazione* specifica a favore dell'utenza. Nulla impedisce ovviamente a tali ultimi soggetti di ampliare il livello essenziale fornendo prestazioni qualitativamente o quantitativamente superiori. Ciò che è importante è che, a livello nazionale, non vi siano Regioni nelle quali non si raggiunga il necessario livello minimo. A tal fine lo Stato potrebbe anche prevedere degli interventi finanziari perequativi.

7.4. Le criticità

7.4.1. Problematiche aperte

Una delle ragioni per cui i LEP tardano a trovare una puntuale definizione è di natura economica. La loro individuazione comporta infatti l'approntamento delle risorse finanziarie necessarie per attuarli e garantirli; tali coperture dovrebbero gravare tanto sui soggetti tenuti a fornire le relative prestazioni quanto sullo stesso Stato con finalità perequative.

7.4.2. Lep - connessi alla salute

I livelli essenziali di assistenza (abbreviato in LEA) indicano l'insieme di tutte le prestazioni, servizi e attività che i cittadini hanno diritto a ottenere dal Servizio sanitario nazionale (SSN), garantite in condizioni di uniformità, a tutti e su tutto il territorio nazionale.

Sono detti "livelli essenziali" in quanto racchiudono tutte le prestazioni e le attività che lo Stato ritiene così importanti da non poter essere negate ai cittadini. Si intende l'impegno a garantire le cure appropriate. Erano stati definiti l'ultima volta con decreto del presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001.

Dopo più di 15 anni, è finalmente alle battute finali la revisione degli stessi LEA: il DPCM n° 358 Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare è stato dapprima approvato dalla Conferenza Stato-Regioni e poi anche dal Parlamento, con parere favorevole condizionato lo scorso 14 dicembre 2016.

A questo atto vanno poi aggiunti il due decreti del Ministro della salute: il primo, del 18 gennaio 2016, "Istituzione commissione permanente aggiornamento e manutenzione tariffe massime di riferimento prestazioni assistenza protesica di cui al dm 332/99" ed il secondo, 16 giugno 2016, "Istituzione commissione nazionale per l'aggiornamento e la manutenzione dei LEA".

Ora la Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA istituita, presso il Ministero della salute (artt. 556-558 Legge 208/2015 e successivo Decreto del Ministero della Salute del 16/06/2016) deve formulare la proposta di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza per l'anno 2017 entro il 28 febbraio 2017. Conseguentemente, con riferimento all'anno 2017, si provvede entro il 15 marzo 2017 ad adottare il relativo provvedimento.

Novità inserite nell'aggiornamento dei Lea:

- Introdotto l'Autismo: il documento recepisce infatti integralmente la legge 134 del 2015, che prevede diagnosi precoce, cura e trattamento individualizzato, integrazione nella vita sociale e sostegno per le famiglie.

- Malattie rare: si assegna un codice che dà diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa a 110 nuove malattie rare, tra cui miastenia grave e sclerosi sistemica progressiva.
- Malattie croniche e invalidanti: 6 patologie saranno esenti da ticket, tra cui Broncopneumopatia ostruttiva, sindrome da talidomide, rene policistico, endometriosi moderata e grave (per cui le donne colpite avranno diritto in esenzione ad alcune prestazioni specialistiche di controllo. Stimate 300 esenzioni). Inoltre, alcune malattie già esenti come malattie rare vengono spostate tra quelle croniche, come la celiachia (confermata la concessione di alimenti per celiaci) e la Sindrome di Down.
- Nuovi vaccini: l'anti Pneumococco, l'anti Meningococco e l'anti Varicella. Si estende inoltre il vaccino anti Papillomavirus anche agli adolescenti maschi. Previsti poi screening alla nascita per individuare con anticipo eventuale sordità e cataratta congenita, così come una quarantina di malattie metaboliche ereditarie.
- Nomenclatore della specialistica ambulatoriale: fermo al 1996, introduce, ad esempio, le prestazioni per la procreazione medicalmente assistita, sia omologa che eterologa, finora erogate solo in regime di ricovero ospedaliero. Si prevedono inoltre le prestazioni di genetica e terapie innovative come l'adroterapia per la cura dei tumori o la radioterapia stereotassica.
- Nomenclatore protesico: fermo al 1999, prevista introduzione negli elenchi dei dispositivi, ausili informatici e di comunicazione (come i comunicatori oculari e le tastiere adattate), come quelli per i malati di Sla, ma anche apparecchi acustici digitali e carrozzine a tecnologia avanzata. Introdotte pure i sensori di comando e controllo per ambienti, relativi ad esempio al telesoccorso. Ed ancora: saranno forniti dal Servizio sanitario nazionale attrezzature per disabili come barelle adattate per la doccia, scooter a 4 ruote, sollevatori, carrelli servoscala per ambienti interni, ma pure arti artificiali di ultima generazione, sistemi di riconoscimento vocale, sistemi di puntamento con lo sguardo. Per far spazio alle nuove prestazioni, alcune di quelle precedentemente previste sono state escluse poiché obsolete.
- Previsti trattamenti contro la ludopatia e la terapia del dolore.

Sul piano risorse, è previsto uno stanziamento di 800 milioni (771,88) di euro. Ma il nodo 'risorse' è quello che allarma i sindacati dei medici. Se da una parte accolgono con favore l'attesa firma al decreto sui Lea, dall'altra sottolineano anche che il nodo delle risorse necessarie alla copertura delle prestazioni: senza adeguati finanziamenti la revisione dei Lea rischia di diventare un boomerang per il Ssn. La spesa era prevista da un Patto per la salute che aveva concordato la necessità di 115,444 miliardi per il fondo sanitario 2016. Siamo invece a 111 miliardi". Da una parte si ampliano, giustamente i Lea con finanziamento di 800 mln, dall'altra si continuano a tagliare i fondi per la sanità ed a ridurre personale e presidi sanitari.

7.4.3. LEP - connessi all'istruzione ed alla formazione

Ai sensi della Costituzione e della Legge n. 53/2003, le competenze legislative sull'istruzione e formazione sono così suddivise:

Alla legislazione esclusiva dello Stato viene assegnata SOLO la definizione:

- dei *livelli essenziali delle prestazioni* (*lep*), che non riguardano solo istruzione e formazione, ma tutti i "diritti civili e sociali", es. sanità, sicurezza sociale ecc..,
- delle *norme generali sull'istruzione*,
- dei *principi fondamentali*.

Alla legislazione concorrente compete:

- l'istruzione *fatta salva l'autonomia scolastica*, assurta a principio costituzionale.

Ci fu su questo tema dibattito politico circa l'opportunità che l' *istruzione* fosse tra le materie inserite nella *legislazione concorrente*, poiché si riteneva che l'autonomia regionale venisse fortemente limitata se allo Stato si lasciavano oltre alle norme generali anche i principi fondamentali sulla legislazione regionale, generando, come peraltro si è visto, non poca confusione.

Alla legislazione delle Regioni competono:

- l'istruzione e formazione professionale , nel rispetto dei LEP
- ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Quindi lo stato si occupa, o dovrebbe occuparsi, delle norme generali e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Allo stato attuale non esiste una definita "nomenclatura di diritti" con un elenco di livelli essenziali delle prestazioni.

Per ora è stato definito solo un elenco delle "prestazioni pubbliche di servizio", definite "macroaree di servizio". Esse indicano:

- i diritti da garantire: diritto alla prossimità del servizio, diritto alla custodia dei figli dei lavoratori, diritto all'integrazione, diritto all'apprendimento lungo tutto il corso della vita, eccetera

- gli aventi diritto: evoluzione della popolazione scolastica, ponderazioni di classi di età;

- le condizioni per l'esercizio del diritto e per la fruizione del servizio educativo, scolastico, formativo: programmazione e distribuzione dei servizi sul territorio, caratteristiche delle strutture (edilizia, attrezzature, eccetera)

- le prestazioni: orario, curriculum, eccetera, e parametri del servizio: rapporto medio insegnanti/alunni, qualificazione del personale, sistemi di assicurazione della qualità

- le istituzioni preposte: scuola dell'infanzia, primaria, secondaria, post diploma, educazione degli adulti, eccetera.

Non sono compresi, invece, livelli di minimi di apprendimento e di competenza che devono essere raggiunti dagli allievi nelle diverse discipline. Esistono solo delle indagini nazionali o internazionali, come il test INVALSI, introdotto con la legge n. 176/2007 prova scritta che ha lo scopo di valutare i livelli di apprendimento degli studenti al terzo anno della scuola secondaria di primo grado. I contenuti dei test sono realizzati dall'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione (INVALSI).

Si ricordi, oggetto di revisione ancora non effettuata, l'individuazione dei LEP sulle borse di studio universitarie contenuta nel Decreto Legislativo 29 marzo 2012, n. 68.

7.4.5. LEP - connessi all'assistenza sociale

L'Italia era l'unico paese europeo (insieme alla Grecia che sta elaborando una legge in proposito) a non avere una misura universale di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito, cioè un contributo economico per affrontare le spese primarie accompagnato da servizi alla persona.

Finora il sistema di welfare italiano era basato su interventi frammentati e legati alla categoria lavorativa. Un sistema che alla luce dei cambiamenti nel mondo del lavoro e della crisi economica persistente non è più sufficiente.

Il disegno di legge delega di iniziativa governativa (AC3594-A ora ASN2494 del 2016) è stato approvato nel giugno 2017 e prevede a quella data:

- l'istituzione, presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, di un organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali;
- previsione che l'organismo stesso consulti periodicamente le parti sociali e gli organismi rappresentativi degli enti del Terzo settore;
- l'attribuzione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali delle competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (con un monitoraggio da pubblicare con cadenza almeno annuale nel proprio sito internet);
- previsione che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali predisponga protocolli formativi e operativi
- razionalizzazione degli enti strumentali e degli uffici del Ministero del lavoro

- previsione di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse, ove compatibili e riferite all'obiettivo tematico della lotta alla povertà e della promozione dell'inclusione sociale, afferenti ai programmi operativi nazionali e regionali previsti dall'Accordo di partenariato per l'utilizzo dei fondi strutturali europei 2014-2020, nei confronti degli ambiti territoriali che abbiano adottato o adottino forme di gestione associata dei servizi sociali che ne rafforzino l'efficacia e l'efficienza;
- la promozione di accordi territoriali tra servizi sociali e altri enti o organismi competenti per l'inserimento lavorativo, la salute, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative prevedendo altresì sedi territoriali di confronto con le parti sociali;
- il rafforzamento del Sistema informativo dei servizi sociali e, in particolare, del Casellario dell'assistenza.

La legge di stabilità 2016 (commi 386-390 della legge 208/2015), che ha istituito il FONDO PER LA LOTTA ALLA POVERTA'ED ESCLUSIONE SOCIALE (vedi cap.4), ha definito una serie di interventi per il contrasto alla povertà:

- la definizione di un Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione;

- l'istituzione del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (600 milioni di euro per l'anno 2016 e 1 miliardo di euro a decorrere dall'anno 2017);

- l'avvio di una misura nazionale di contrasto alla povertà, il Sostegno all'inclusione attiva – SIA (e sono state approvate in sede di Conferenza Unificata dell'11 febbraio 2016 le "Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del SIA");

- lo stanziamento di risorse per la lotta alla povertà e la loro quantificazione per il 2016 e gli anni successivi (in particolare, per il 2016, 380 milioni, ai quali si aggiungono i 220 milioni della messa a regime dell'Asdi).

La legge di bilancio 2017 ha poi aggiunto ulteriori 150 milioni allo stanziamento iniziale al miliardo strutturale previsto dalla precedente Legge di Stabilità 2016 a cui si sommano 350 milioni di euro di risorse residue, per un totale per il 2017 pari a 1,5 miliardi di euro, raddoppiando pertanto la cifra stanziata per il 2016.

7.5. Proposte

7.5.1. Definizione e finanziamento delle funzioni fondamentali (e dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali)

L'esercizio delle funzioni fondamentali è al centro del lavoro delle amministrazioni comunali, ed è l'oggetto di una serie imponente di norme di livello statale emanate con strumenti legati agli aspetti finanziari e di razionalizzazione della spesa. Tra questi vi sono i **Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire in tutto il territorio nazionale (art 117 comma 2 lettera m, Costituzione e art. 8 commi 1 e 3 Legge 42/2009).** Fino a questo momento sono stati individuati (dal Dlgs 68/2011) per Regioni e Province le seguenti spese per i LE: quelli per la Sanità già definiti come LEA, quelli per Istruzione e Assistenza sociale e quelli per il Trasporto Pubblico Locale. Il Dlgs 216/2010 (art. 3) sui fabbisogni standard ha inserito tra le funzioni fondamentali di Comuni, città metropolitane, Province: funzioni del settore Sociale e dell'Istruzione pubblica.

Tra le funzioni fondamentali dei comuni vi sono i LEP Sociali, i quali tuttavia non sono stati ancora definiti con legge nazionale. A regime, in queste materie non agiranno più dei trasferimenti statali, ma il finanziamento diretto attraverso i tributi locali e le compartecipazioni, integrati dal fondo perequativo per i territori con minori capacità fiscale. Oltre ~~a~~lle funzioni fondamentali

Ad oggi manca ancora una riorganizzazione complessiva e organica delle funzioni fondamentali, ma soprattutto manca completamente la definizione di un rapporto esplicito, stabile e sostenibile tra il gettito effettivo dei tributi locali e le singole funzioni fondamentali.

1 Proposta: il problema più urgente è la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni SOCIALI LEPS, per garantire i diritti sociali ai cittadini ed alle famiglie in modo uniforme in tutto il territorio nazionale, come previsto dalla Costituzione, pena l'ulteriore allontanamento del sistema di protezione sociale italiano dal resto dell'Europa. Il percorso di definizione dei LEPS va attuato *in modo graduale e progressivo*: individuando costi e fabbisogni standard, fissando obiettivi quantitativi e qualitativi; verificando gli impegni finanziari; prevedendo scadenze operative precise e condivise tra le Istituzioni; sostenendo percorsi di convergenza tra territori, realizzando meccanismi di valutazione. Tutto questo percorso va condiviso con gli attori dei territori e con le famiglie stesse. La prevista individuazione degli obiettivi di servizio era una tappa di questo percorso rimasta disattesa e che si sta recuperando attraverso la ripartizione dei fondi social nazionali.

2 Proposta: se la famiglia deve essere un punto di vista con il quale interpretare e verificare tutte le politiche l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni deve *tener conto della dimensione familiare.* In tal senso si potrebbe pensare anche ai **LEPF – livelli essenziali delle prestazioni familiari.** In ogni caso la famiglia e l'associazionismo familiare deve poter contribuire alla definizione dei Leps sociali.

3 Proposta: rispettando il dettato costituzionale, devono essere garantite le risorse necessarie ad assicurare il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (tributi locali, risorse proprie, fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale e risorse statali aggiuntive (quest'ultime "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona" ex art. 119 V comma della Costituzione).

L'Italia spende, da anni, meno della media europea per sanità e protezione sociale. Con le politiche di austerity la situazione è peggiorata. Per l'Assistenza sociale la spesa è di oltre 40 miliardi. Per il 70% si tratta di trasferimenti monetari, contro il solo 30% di servizi (e con clamorose lacune, ad esempio per l'infanzia e la povertà). I fondi nazionali per il Sociale, oltre ad essere dispersi in mille rivoli (fondo sociale, famiglia, giovani, social card, non autosufficienza, etc.) sono quasi spariti. L'efficacia degli interventi occasionali ed emergenziali è di fatto nulla. Vanno assolutamente evitati interventi spot di limitata durata temporale e di ancor più limitato accesso. Servono politiche lungimiranti e strutturali, diritti e prestazioni su cui le famiglie possono contare con certezza, serve una progettualità pubblica che valorizzi e implementi la consueta efficace e produttiva progettualità familiare.

È evidente che si tratta di adeguare il finanziamento e contemporaneamente operare una riconversione della spesa (ad esempio, pur salvaguardando i diritti individuali, da indennità a servizi), per garantire equità e interventi appropriati ai bisogni sociali da affrontare. Per questo se, finalmente, il governo attuerà una seria spending review, i risparmi dovranno rimanere nel sistema di welfare per dare migliori e nuovi servizi sanitari e sociali ai cittadini. Ma è evidente che serve ricercare fonti di finanziamento e risorse anche al di fuori degli ambiti tradizionali. Ciò significa attuare il principio di sussidiarietà, evitando di rafforzare lo storico sospetto del pubblico verso l'attività privata in accreditamento. In altri termini, attuare l'articolo 41 della Costituzione. È un percorso che sappiamo essere arduo, anche per la frammentazione degli interventi e delle responsabilità tra diversi soggetti (stato, regioni, comuni, Asl, etc), eppure bisogna affrontarlo.

Infine non va dimenticato che i LEP Sociali devono essere integrati con i LEA Sanitari e a questo scopo è importante la revisione dei LEA con il nuovo Patto per la Salute.

4 Proposta: si tratta di riportare ordine e semplicità nel processo di riforma istituzionale del Titolo V della Costituzione, che è rimasto incompiuto e confuso. In particolare deve essere chiaro come avviene il finanziamento dei servizi e delle prestazioni sociali (compreso l'eventuale riparto tra regioni e tra i comuni) e quali sono le responsabilità di Stato, Regioni e Comuni che derivano dall'assetto costituzionale. Per superare conflitti (e scarico di responsabilità) che ricadono sui cittadini. E per restituire funzioni centrali più forti in materia di garanzia per i cittadini stessi che LEA e LEPS siano effettivamente assicurati in tutto il territorio nazionale come prevede la Costituzione. Dallo stretto rapporto che la Costituzione assegna tra i Lep e i diritti di cittadinanza derivano alcune condizioni di base dei sistemi di servizio, come l'universalismo.

7.5.2. Il 'budget territoriale'

5 Proposta: Si richiede dunque l'introduzione di tale Budget territoriale con una sezione specifica dedicata al finanziamento di "Piani territoriali per la famiglia".

Per budget territoriale si può intendere la ricomposizione in un unico quadro complessivo delle risorse di provenienza pubblica che sono a disposizione nei settori interessati.

Una ricomposizione 'intelligente' che non deve essere precisa al centesimo, ma deve invece essere corredata dalle singole fonti di finanziamento e dai vincoli che condizionano il loro utilizzo.

Quando questo insieme di risorse viene trattato nel suo insieme e allocato rispetto ai singoli obiettivi condivisi e definiti dalla governance del sistema, allora può essere considerato una sorta di budget territoriale, che svolge le funzioni analoghe (anche se non del tutto identiche) a quelle che svolge il bilancio di previsione per un ente pubblico o un'azienda.

L'estensione di questo budget territoriale dipende da molti fattori:

- Quanti settori pubblici sono coinvolti nella governance (quante funzioni fondamentali, o meglio, quanti contenuti di ciascuna singola funzione fondamentale)
- Di quanti enti pubblici: un comune solo, molti comuni, anche la provincia, anche altre agenzie pubbliche, ecc.

È possibile anche andare oltre, naturalmente, e comprendere anche le valorizzazioni delle risorse di cura familiare, delle reti amicali, delle reti informali ecc. Lo stesso approccio può essere anche esteso a forme innovative di scambio e sostegno sociale come l'autocostruzione o l'agricoltura sociale ecc.

Per queste ragioni il termine 'budget' è forse più appropriato di tanti altre denominazioni tecniche.

- Non può esserci un 'piano territoriale per la famiglia' che contenga azioni concrete e realizzabili senza questo strumento.

- Non può essere assicurata certezza alla sostenibilità delle azioni previste senza questo strumento.

- Non può esserci, soprattutto trasversalità delle azioni.

Per evitare di affrontare questo passaggio, molte esperienze hanno prodotto delle programmazioni che si sono limitate alla elaborazione di progetti temporanei, aggiuntivi e secondari rispetto alla totalità delle azioni che rimaneva immutata e non si integrava.

In altri casi si è fatto un piccolo passo in più affrontando anche i servizi cosiddetti 'normali' insieme alle progettazioni innovative, ma questo passaggio è stato effettuato giustapponendo i servizi simili tra loro senza arrivare ad una loro riprogrammazione trasversale. Invece è proprio la trasversalità di politiche di questo tipo, a cui corrisponde una necessaria trasversalità dei relativi servizi, la cifra fondamentale da perseguire.

7.6. La cultura della valutazione: V.I.F.

La parte 9 del PIANO PER LA FAMIGLIA affronta chiaramente la necessità del monitoraggio e della valutazione delle politiche familiari.

Occorre però aggiungere qualche nuova proposta :

- Innanzitutto sarebbe opportuno rendere obbligatoria per legge la VIF: obbligatoria per il legislatore, statale e regionale – non si devono approvare leggi senza una VIF preventiva; obbligatoria per gli interventi distrettuali/locali. Obbligatoria così come è obbligatoria la Valutazione di impatto ambientale.
- Occorre rafforzare, in alcuni casi far crescere, una cultura della valutazione, che attraverso un metodo condiviso permetta di verificare il grado di familiarità delle politiche, analizzando la produzione normativa in base a specifici obiettivi (es. schema IGF), di valutare gli outcome, diretti e immediati o gli impatti specifici a breve-medio termine o gli impatti globali, cioè gli esiti complessivi diretti e indiretti di una politica.
- È opportuno ampliare il concetto di VIF, che non può essere strumento/impatto per se stesso, ma coinvolgimento di tutte le politiche, poiché riferibile a scelte che non necessariamente si limitano alle politiche fiscali, tariffarie, di Welfare, o ai servizi alla famiglia o alla persona, ma che trasversalmente si influenzano e condizionano (es. scelte su

trasporti, organizzazione del lavoro e dei tempi, occupazione femminile, politiche di conciliazione, scolastiche, di organizzazione delle città, etc.).

- È importante costruire uno strumento che permetta verifiche strutturate, che non rimangano ferme a sperimentazioni locali, ma applicabili alle diverse realtà, attraverso metodologie e strumenti operativi quantificabili e verificabili, la cui individuazione costituisce oggi la difficoltà maggiore;
- la VIF deve avere un necessariamente un valore binario positivo-negativo;
- la VIF deve essere strumento metodologico utilizzato non solo ex ante, o ex post, ma circolare, che parta da un'approfondita analisi dei bisogni e delle problematiche, anche con valutazioni previsionali, e legga con la stessa impostazione i risultati, dia un punteggio all'output e agli outcomes, agli effetti per misurarne l'efficacia sociale;
- i soggetti coinvolti nell'applicazione di una VIF: non devono essere solo pubblici, solo operanti in ambito socioassistenziale bensì, tutti i soggetti o gruppi sociali coinvolti in politiche pubbliche o finanziate con denaro pubblico che abbiano una ricaduta sui nuclei familiari.

La VIF deve essere realizzata su due distinti livelli e con una integrazione di diverse metodologie:

-Il livello MACRO, in cui si possono usare strumenti quantitativi e conteggi statistici che, a partire dai dati anagrafici, patrimoniali, reddituali, permettano di realizzare scenari di impatto economico rispetto alla misure da realizzare.

-Il livello MICRO, che preveda un monitoraggio e una valutazione degli interventi in una logica multistakeholder, con metodologie qualitative e quantitative, in modo che TUTTI i soggetti possano esprimere valutazioni e giudizi, certamente non solo sugli aspetti economici, ma in una logica multidimensionale del benessere (aspetti culturali, relazionali, psicologici ecc.).

Non è scontata una connessione diretta tra valutazione e rifinanziamento, poiché possono entrare in gioco elementi complessi: il nesso tra i due livelli non dovrebbe essere diretto ed univoco.

8. Politiche per la conciliazione famiglia-lavoro"

7.1. Quadro Europeo. La conciliazione lavoro/famiglia

L'equilibrio tra vita professionale e privata, per donne e uomini e per le loro famiglie, diventa un obiettivo strategico per lo sviluppo di ogni Paese. Incide infatti profondamente sull'andamento di un mercato del lavoro, dove il gap salariale tra uomini e donne è ancora molto evidente permettendo un più agevole inserimento lavorativo e sviluppo professionale soprattutto per le donne e agevolando una maggiore condivisione delle responsabilità di cura dei figli e dei malati presenti in famiglia[133]. Sotto questo rispetto Confindustria ritiene che vadano attuate politiche per accrescere la partecipazione delle donne alla vita economica e sociale anche mediante una maggiore condivisione delle responsabilità di cura.

Seppure i dati non possano dimostrarlo causalmente, la letteratura scientifica indica anche una correlazione positiva tra politiche di conciliazione e natalità. Alla luce dei più recenti indirizzi legislativi e giurisprudenziali di molti Paesi maggiormente sviluppati, infine, la conciliazione va configurandosi come un vero e proprio diritto delle famiglie e dei genitori.

Il problema della scarsa natalità con conseguente invecchiamento della popolazione non riguarda solo l'Italia, ma l'Europa tutta e costituisce una minaccia diretta alla crescita e allo sviluppo sia dal punto di vista sociale che economico. La stessa Comunità Europea ha deciso di investire nelle politiche di conciliazione ponendo l'attenzione proprio sulla regolamentazione di azioni a sostegno della famiglia. Con l'approvazione (13 settembre 2016) da parte del Parlamento Europeo della Risoluzione *Creazione di condizioni del mercato del lavoro favorevoli all'equilibrio tra vita privata e vita professionale*, viene fissato il principio fondamentale che le politiche di conciliazione, per essere efficaci, devono sviluppare un mix di elementi diversi e devono rispondere alle esigenze delle famiglie lungo tutto il ciclo di vita, dalla nascita dei figli all'assistenza dei genitori anziani. La stessa Risoluzione invita gli stati membri a provvedere in tal senso con politiche organiche ad hoc.

[133] Nel settore privato il differenziale retributivo di genere, calcolato come la differenza percentuale tra la retribuzione oraria di donne e uomini, rapportata a quella degli uomini, è pari a -12,2% - dati ISTAT anche se secondo Eurostat l'Italia è fra i Paesi con più basso tasso di differenziale.

Sempre nella stessa direzione l'iniziativa contenuta nel Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, che con la Proposta di *Direttiva rispetto all'equilibrio tra la vita professionale e vita privata* sancisce espressamente il riconoscimento del sistema dei congedi come diritto sia per le donne che per gli uomini. Per gli uomini la previsione di un congedo di paternità per nascita di un figlio, pari a 10gg retribuiti, al pari del congedo per malattia (in Italia al 100%), così come contenuto nella proposta, offrirebbe molteplici benefici: nei primi giorni di vita del figlio sarebbe rivolto a garantire alla madre la maggior assistenza possibile, in un'ottica di tutela della vita umana sin dalla nascita; successivamente i congedi di paternità permetterebbero ai padri di coinvolgersi nella cura dei figli, con tutti i benefici che ne derivano soprattutto per il bambino stesso in termini di emozioni e sviluppo cognitivo; in un'ottica di piena parità e condivisioni delle cure familiari, inoltre, andrebbero a sostenere una maggiore condivisione delle responsabilità. Un maggior numero di giorni obbligatori di congedo per i padri incentiva anche l'utilizzo dell'istituto stesso, che ad oggi, nei Paesi in cui è presente, è molto scarso se non addirittura inesistente. Nella Proposta di *Direttiva* vi è ancora un altro fondamentale diritto a sostegno della conciliazione tra vita professionale e privata, che consiste nella possibilità di fruire di 5 gg all'anno di congedo, retribuiti al pari del congedo per malattia, per assistere i familiari gravemente malati. Questa azione è fondamentale anche nell'ottica dell'allungamento della vita con relativa possibilità dell'insorgere di malattie. Non da ultima, l'espressa previsione della possibilità di richiedere modalità di lavoro flessibile per i genitori, fino ai 12 anni del bambino, e per i lavoratori con carichi di assistenza; questo sicuramente contribuisce ad evitare che venga abbandonato il posto di lavoro per far fronte alla cura e all'assistenza dei figli e dei familiari malati.

Business Europe ha espresso la necessità di condurre una approfondita valutazione in ordine a modifiche legislative così importanti e con rilevante impatto dal punto di vista economico.

8.2. I servizi per la prima infanzia

Nella comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo del 26 aprile scorso – che accompagna la proposta di direttiva relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio – si evidenzia che, in 25 Stati membri, la domanda di posti nelle strutture di assistenza all'infanzia è superiore all'offerta. E nonostante nel 2002 l'UE abbia fissato gli obiettivi di Barcellona (33%), mirati a migliorare l'offerta di modalità di assistenza formale all'infanzia entro il 2010, la maggioranza degli Stati membri non li ha ancora raggiunti.

Secondo le ricerche dell'Istituto degli Innocenti, la diffusione di servizi educativi per la prima infanzia, secondo i più recenti documenti di orientamento della Comunità Europea, è un misuratore diretto e centrale del fatto che una comunità sociale riconosca pieno diritto di cittadinanza ai bambini, mentre la tuttora scarsa e diseguale diffusione dei servizi –che comprende il loro non essere un'opportunità rivolta alla generalità dei bambini –rappresenta un elemento di difetto. Gli stessi orientamenti segnalano una connessione diretta fra diffusione di servizi educativi e politiche di conciliazione.

In questa prospettiva - considerando che in Italia la natalità continua a diminuire e attualmente si registra un valore medio di 1,34 figli per donna e che il tasso di occupazione femminile è fermo al 48,1% (ben al di sotto della media europea che si attesa al 60,4%) - incentivare lo sviluppo di politiche di conciliazione anche attraverso la diffusione di servizi educativi risulta una misura non solo opportuna, ma urgente.

L'assenza di servizi di assistenza formale per minori e altri familiari dipendenti può indurre i lavoratori, in particolare le donne – sempre a giudizio della Commissione – a ridurre il loro orario di lavoro o ad abbandonare il mercato del lavoro. Proprio per evitare questo tipo di scelte, la Commissione chiede di continuare a sviluppare un'offerta di servizi di assistenza all'infanzia, al di fuori dell'orario scolastico e con orario lungo, di qualità e accessibili, anche economicamente, ricorrendo anche al sostegno del FSE e del FESR. Alla luce di raccomandazioni specifiche per Paese e in caso di finanziamenti insufficienti, la Commissione prospetta la possibilità di chiedere agli Stati membri di rivedere la programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei. La Commissione incoraggia, anche mediante partenariati pubblico-privato, il ricorso al Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), per finanziare le infrastrutture sociali, in particolare i servizi di assistenza all'infanzia.

Inoltre la *Proposta di Direttiva rispetto all'equilibrio tra la vita professionale e vita privata* prevede una serie di interventi non legislativi tra cui lo sviluppo e il potenziamento dei servizi rivolti alla prima infanzia, 0/3 anni. L'investimento nei servizi per la prima infanzia, di qualità e a costi accessibili, rappresenta infatti il diritto di ogni bambino all'apprendimento e all'educazione fin dalla nascita, con conseguente riduzione del rischio di povertà ed esclusione sociale; e, ancora, rappresenta un valido sostegno per i genitori lavoratori, nonché un settore di grande opportunità per lo sviluppo, tramite la creazione di servizi, di posti di lavoro.

In Italia con la legge sulla Buona Scuola (L .107/2015) si è istituito il sistema integrato di educazione e istruzione da 0 a 6 anni, che riconosce i servizi per la prima infanzia 0-3 come servizi educativi e non assistenziali, e di conseguenza il diritto di ogni bambina e ogni bambino dalla nascita all'educazione, all'istruzione, alla cura, alla relazione e al gioco.

8.3. Il quadro italiano. La conciliazione lavoro/famiglia.

Le attività di monitoraggio dei recenti piani straordinari per lo sviluppo dei nidi –attività che hanno coinvolto, su mandato del Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio, l'Istituto degli Innocenti di Firenze –ci dicono come i provvedimenti di incentivazione allo sviluppo hanno avuto un significativo successo, se si pensa anche solamente al fatto che dal 2008 (anno di inizio delle attività di monitoraggio) e il 2015 (anno di riferimento per l'ultimo rapporto disponibile) la rete dei nidi è passata da una potenzialità ricettiva di 210.541 posti a quella di 314.741, registrando un incremento di ben 104.200 posti.

Gli ultimi dieci anni hanno rappresentato un periodo di rinnovato impegno del governo centrale per lo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia – i nidi –a partire dal "piano straordinario 2007 - 09" (e dalle successive iniziative che ne hanno prolungato gli effetti fino al momento presente). In questo modo – in anticipo sul traguardo del 2010 in cui la Comunità ne chiedeva la diffusione almeno per il 33% dei bambini 0-2 –l'Italia ha iniziato il recupero che nei decenni precedenti (dopo la legge 1044 del 1971) aveva lasciato esclusivamente a carico di Regioni e Comuni l'impegno a diffondere l'offerta di nidi. Tuttavia, mentre la scuola dell'infanzia – di fronte al filo di lana del 2010 –mostrava di aver abbondantemente superato gli obbiettivi comunitari della sua diffusione almeno per il 90% dei bambini da tre a sei anni, risultandone già allora la sostanziale generalizzazione dell'accesso, il nido si trova –tuttora –nella posizione di servizio scarsamente diffuso e distribuito in modo disomogeneo nel Paese. L'attuale diffusione dei servizi educativi da 0 a 3 anni in Italia si attesta sui seguenti numeri: 314.741 bambini sono accolti in un nido (il 21% circa dei bambini 0-2), 30.966 bambini frequentano un servizio integrativo (il 2%), 79.720 bambini frequentano "anticipatamente" una scuola dell'infanzia (oltre il 5%).

Tavola 1. Posti disponibili e tassi di copertura su popolazione 0-2 nei nidi, nei servizi integrativi e accessi anticipati nelle scuole dell'infanzia e posti disponibili nelle scuole dell'infanzia al 31/12/2015 per Regione e Provincia autonoma e per macro-area (Fonte: elaborazione IDI per Monitoraggio Piano Nidi al 31/12/15)

Regioni e Province autonome	Universo 0-3								Universo 3-6
	Nidi		Serv. integrativi		Anticipi		TOTALI		Scuola dell'infanzia
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.
Piemonte	25.028	24,4%	4.415	4,3%	4.421	4,3%	33.864	33,0%	105.614
Valle d' Aosta	880	28,3%	433	13,9%	30	1,0%	1.343	43,1%	3.401
Lombardia	63.160	24,5%	3.752	1,5%	8.549	3,3%	75.461	29,2%	256.437
Liguria	7.617	24,0%	621	2,0%	1.532	4,8%	9.770	30,7%	32.977
Italia Nord-Orientale	**96.685**	24,5%	**9.221**	2,3%	**14.532**	3,7%	120.438	30,5%	**398.429**
Provincia di Bolzano	1.714	10,6%	1.060	6,6%	646	4,0%	3.420	21,2%	15.912
Provincia di Trento	3.503	23,8%	491	3,3%	410	2,8%	4.404	30,0%	15.593
Veneto	26.278	21,7%	2.000	1,7%	5.922	4,9%	34.200	28,3%	125.335
Friuli-Venezia Giulia	6.645	24,6%	1.173	4,3%	1.279	4,7%	9.097	33,7%	28.493
Emilia-Romagna	37.753	34,2%	2.587	2,3%	2.503	2,3%	42.843	38,8%	109.463
Italia Nord-Occidentale	**75.893**	26,2%	**7.311**	2,5%	**10.760**	3,7%	93.964	32,5%	**294.796**
Toscana	25.761	30,1%	2.566	3,0%	3.066	3,6%	31.393	36,7%	89.401
Umbria	6.892	33,4%	1.714	8,3%	1.147	5,6%	9.753	47,3%	21.724
Marche	10.000	27,3%	619	1,7%	1.648	4,5%	12.267	33,5%	38.472
Lazio	42.587	27,0%	1.337	0,8%	4.798	3,2%	48.722	33,0%	142.433
Italia Centrale	**85.240**	28,2%	**6.236**	2,1%	**10.659**	3,7%	102.135	34,0%	**292.030**
Abruzzo	5.906	17,8%	532	1,6%	2.398	7,7%	8.836	28,5%	32.612
Molise	964	14,8%	13	0,2%	584	9,0%	1.561	24,0%	6.572
Campania	6.100	3,9%	3.800	2,5%	13.482	8,7%	23.382	15,1%	163.285
Puglia	14.796	15,2%	2.507	2,6%	7.914	8,1%	25.217	25,9%	102.509
Basilicata	1.686	13,8%	0	0,0%	1.125	9,2%	2.811	23,0%	12.649
Calabria	5.115	10,1%	284	0,6%	5.777	11,8%	11.176	22,8%	50.761
Sicilia	14.736	10,6%	601	0,4%	10.016	7,6%	10.016	7,6%	129.091
Sardegna	7.620	22,4%	461	1,4%	2.473	7,3%	10.554	31,0%	37.323
Italia Meridionale e Ins.	**56.923**	10,8%	**8.198**	1,6%	**43.769**	8,5%	108.890	20,6%	**534.802**
ITALIA	**314.741**	20,8%	**30.966**	2,0%	**79.720**	5,3%	**425.427**	28,0%	**1.520.057**

In Italia si registrano, però, forti differenziazioni territoriali. Nell'anno 2012/2013 la presa in carico pubblica dei bambini da 0 a 2 anni oscilla dal 26,8% dell'Emilia Romagna al 2,1% della Calabria. Nel Lazio si registra il 17,3% e in Lombardia il 16,8% (Dati ISTAT).

I progetti riproduttivi delle donne rilevati dall'ISTAT continuano a prevedere in media almeno 2 figli, ma queste attese contrastano con gli indicatori di fecondità effettivamente realizzata. I vincoli che limitano la fecondità italiana e che hanno fatto conquistare all'Italia il primato tra i paesi meno prolifici, intervengono non solo sulla decisione di avere o meno un figlio, ma anche su quella di averne più di uno.

L'ISTAT, nell'elaborare gli indicatori del *Benessere Equo e Sostenibile* in relazione alla Conciliazione famiglia/lavoro, fotografa una realtà piuttosto critica per le madri lavoratrici: per ogni 100 occupate in età 25-49 anni senza figli, sono solo 77,8 quelle occupate con bambini piccoli e si scende a 57 tra chi ha basso

titolo di studio (Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con almeno un figlio in età prescolare e delle donne senza figli per regione e ripartizione geografica – Anno 2015). "Gli ostacoli all'accesso e alla permanenza delle donne nel mercato del lavoro continuano a essere particolarmente forti per le madri" recita il *Rapporto annuale 2017 ISTAT*, riferendo che "nella fascia d'età tra 25 e 49 anni, in cui l'attività riproduttiva interagisce con la presenza delle donne sul mercato del lavoro, l'occupazione femminile è più elevata tra le donne che vivono da sole (79,0 per cento), quelle in coppia ma senza figli (69,2 per cento) o in altra condizione (57,4 per cento). Invece, tra le madri di 25-49 anni, il tasso di occupazione si ferma al 54,1 per cento."

L'indagine campionaria ISTAT sulle nascite e le madri del 2012 evidenzia inoltre che oltre il 22 per cento delle madri occupate all'inizio della gravidanza, non lo è più al momento dell'intervista, ossia a circa due ani dalla nascita del bambino e il 42,8 per cento di quelle che hanno continuato a lavorare dichiara di avere problemi nel conciliare l'attività lavorativa e gli impegni familiari.

Solamente il 57,8 per cento delle donne al primo figlio è occupata e solo il 25,9 per cento si dichiara casalinga. E la partecipazione al mercato del lavoro diminuisce nettamente al crescere del numero dei figli: al secondo figlio è occupato il 52,3 per cento delle madri e al terzo solamente il 39,0 per cento. Questo inoltre innesca una terribile equazione secondo cui alla nascita di un figlio una famiglia aumenta esponenzialmente il rischio di povertà, e alla nascita del terzo figlio il rischio diventa probabile.

Tavola 2.4 - Madri di nati nel 2009/2010 per condizione professionale, ripartizione di residenza, numero di figli, livello di istruzione e tipologia di coppia - Anno 2012 (valori per cento madri con le stesse caratteristiche)

CARATTERISTICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE DELLA MADRE	Condizione professionale				
	Occupata	In cerca di occupazione	Casalinga	Altro	Totale
		NUMERO DI FIGLI			
1 figlio	57,8	13,2	25,9	3,0	100,0
2 figli	52,3	9,3	36,1	2,3	100,0
3 figli e più	39,0	8,2	51,3	1,5	100,0
		RIPARTIZIONE GEOGRAFICA			
Nord-ovest	63,0	9,1	25,9	2,0	100,0
Nord-est	61,4	9,3	26,2	3,1	100,0
Centro	58,1	11,7	28,0	2,3	100,0
Sud	37,4	12,3	47,4	2,8	100,0
Isole	37,6	13,5	46,6	2,3	100,0
		LIVELLO DI ISTRUZIONE (a)			
Alto	74,6	9,5	13,6	2,3	100,0
Medio	56,8	10,9	29,2	3,1	100,0
Basso	37,1	11,5	49,6	1,8	100,0
		TIPOLOGIA DI COPPIA (b)			
Entrambi italiani	56,6	9,3	31,6	2,4	100,0
Lei straniera/lui italiano	34,4	15,2	47,1	3,4	100,0
Entrambi stranieri	33,7	17,8	46,3	2,1	100,0
Totale (c)	**52,8**	**10,9**	**33,8**	**2,5**	**100,0**

Fonte: Istat, Indagine campionaria sulle nascite e le madri di nati nel 2009/2010 – Anno 2012
(a) Modalità del livello di istruzione: basso (Licenza di scuola media inferiore, licenza elementare o nessun titolo), medio (Diploma di scuola media superiore) e alto (Diploma universitario o laurea breve, laurea e dottorato di ricerca).
(b) La tipologia di coppia è costruita con riferimento alla cittadinanza dei genitori del nato nel 2009/2010. Sono escluse dall'analisi, quindi, le

Peraltro, le donne presentano anche una maggiore quota di sovraccarico tra impegni lavorativi e familiari: più della metà delle donne occupate (54,1%) svolge oltre 60 ore settimanali di lavoro retribuito e/o familiare (a fronte del 46,6% per gli uomini).

Il costo totale della mancata partecipazione femminile al mercato del lavoro nei Paesi UE è stimato da Eurofound *("The gender employment gap: Challenges and solutions*") in 370 miliardi di Euro nel 2013, vale a dire il 2,8% del PIL della UE, con evidenti minori capacità reddituali per la popolazione nella sua interezza e, quindi, anche per le famiglie.

L'Italia è fra i Paesi in cui la popolazione NEET (maschile e femminile) è cresciuta di più nel periodo 2008-2014 e il tasso di attività delle giovani donne (15-24 anni) è decresciuto tra il 2008 e il 2015 di circa quattro punti percentuali (26% nel 2008 e 22% nel 2015), mentre il tasso di attività delle donne fra 15 e 64 anni è cresciuto dal 2008 al 2015 di circa 2,5% (51,6 nel 2008 e circa 54% nel 2015).

La principale ragione che nei Paesi UE induce le giovani donne a rinunciare a studiare e lavorare e, quindi, ad entrare a far parte dei NEET, secondo Eurofound, risiede principalmente nella necessità di dover far fronte agli oneri di cura (34%). Lo scoraggiamento, invece, incide nelle giovani donne soltanto per il 4% a fronte di un 7% nei giovani uomini.

Favorire la partecipazione delle donne alla vita economica e sociale, insieme al garantire anche ai padri la possibilità di condividere le cure familiari è, dunque, una fondamentale opportunità per il Paese, verso la cui realizzazione le istituzioni pubbliche e le forze economiche e sociali devono tendere affinché queste possano concorrere alla ripresa e vedere riconosciuta la propria professionalità. Promuovere la presenza delle donne nell'economia non è, pertanto, solo una questione di equità e di pari diritti, ma anche di maggiore efficienza perché il basso impiego delle donne significa perdita di risorse e spreco di talenti.

Nell'ultimo quarantennio nella società occidentale si è invertita la relazione tra occupazione femminile e numero medio di figli per donna: negli anni duemila la relazione è diventata positiva, ossia **il numero medio di figli per donna è più alto laddove i tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro sono più alti.**

Questa trasformazione si osserva nei confronti internazionali come in quelli tra regioni italiane.

Si può osservare, infatti, che nelle regioni italiane con un alto indice di diffusione dei servizi di cura, il tasso di occupazione femminile è particolarmente elevato e il tasso di natalità è superiore alla media nazionale *(ad esempio nel 2012 in Emilia Romagna: tasso di occupazione femminile pari al 61,4%, tasso di natalità pari all'1.47%, percentuale di bambini tra 0 e 3 anni che hanno usufruito dei servizi socio-educativi per la prima infanzia pari al 27,3. Nel 2016 il tasso di occupazione femminile è giunto al 62,2%, nel 2015 il tasso di natalità è stato pari all'1,42%*).

Se è di difficile definizione una causalità tra i diversi fenomeni, si può certamente rilevare che i Paesi con una rete di servizi socio-educativi alla prima infanzia diffusa, flessibile e di qualità e con la possibilità di accedere a permessi e congedi remunerati in relazione alla genitorialità e/o a sistemi di organizzazione di lavoro flessibili in relazione alle esigenze dei lavoratori genitori presentano contestualmente tassi di fecondità e tassi di partecipazione femminili crescenti.

Infatti, alla luce dati relativi alle dimissioni e alle risoluzioni consensuali convalidate *(Rapporto annuale sulle convalide delle dimissioni delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri – 2015),* per il 31% esse sono dovute all'impossibilità di "affidare" la prole (assenza di parenti di supporto, mancato accoglimento al nido, elevata incidenza dei costi di assistenza del neonato) e per il 4% alla mancata concessione del part-time/orario flessibile/modifica turni di lavoro.

8.4. L'importanza della contrattazione collettiva per lo sviluppo dei dispositivi di welfare per la conciliazione

Un ruolo importante per la definizione di istituti di flessibilità e organizzazione del lavoro accoglienti verso le diverse esigenze dei lavoratori, comprese quelle di cura verso figli o parenti non autosufficienti, è svolto dalla contrattazione collettiva di primo e secondo livello.

Sono in rapida diffusione le previsioni a favore di servizi di welfare aziendale o contrattuale, supportate dalle ultime due Leggi di Bilancio, che hanno modificato in senso favorevole il Testo unico delle imposte sui redditi. Oggi, infatti, non concorrono a formare reddito l'utilizzazione di opere e servizi, riconosciuti dal datore di lavoro volontariamente o in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale, da parte dei lavoratori e dei familiari, comprese quelle per i servizi di educazione e istruzione anche in età prescolare, per la frequenza di ludoteche e centri estivi e invernali, nonché le somme e prestazioni per i servizi di assistenza ai familiari anziani e non autosufficienti.

All'interno dei 5.200 accordi di secondo livello analizzati (dati Ocsel – Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello della CISL Nazionale), tra le *misure di conciliazione riguardanti l'orario di lavoro* (promozioni orario flessibile), la flessibilità in entrata ed in uscita è presente nel 25% degli accordi in ambito di *Welfare*, la flessibilità legata alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro espressamente dedicata nel 20%, la diffusione del part-time reversibile e temporaneo legate a particolare esigenze di cura nel 27%, la modulazione dell'orario e/o orario a menù con l'introduzione di miglioramenti nei meccanismi della Banca Ore al 24%; tra le *misure di conciliazione rispetto all'organizzazione del lavoro*, l'introduzione del telelavoro è presente nel 10% degli accordi in ambito di *Welfare* e si sta diffondendo l'istituto dello *smartworking* o lavoro agile; tra *i servizi di welfare contrattuale* le previsioni a supporto della frequenza dei figli ad asili nido o nidi d'infanzia ricorre nel 13% degli accordi e la Ludoteca/doposcuola nel 2%.

Nel passato si sono avuti programmi nazionali e linee di finanziamento nazionali a supporto della sperimentazione di nuovi modelli di organizzazione del lavoro.

In particolare, l'articolo 9 della legge n. 53 del 2000 prevede che possano essere finanziate dallo Stato misure di conciliazione in favore dei lavoratori dipendenti (art. 9, comma 1) e dei soggetti autonomi (art. 9, comma 3). La norma ha subìto diverse modifiche, sino a quella contenuta nell'art. 38 della legge 18 giugno 2009, n. 69, che ha ampliato la platea dei potenziali beneficiari ed modificato il novero degli interventi finanziabili, rendendo necessaria la stesura di un nuovo regolamento di attuazione, che è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.101 del 3 maggio 2011 (Serie generale) ed è entrato in vigore il 18 maggio 2011. Questa linea di finanziamento è però oggi inattiva.

Il Dipartimento delle pari Opportunità – Presidenza del Consiglio dei Ministri ha più di recente coordinato i programmi nazionali diretti sulla Conciliazione dei tempi di vita e di lavoro Intesa 1 (2010) e Intesa 2 (2012), entrambi conclusi. Le Intese sottoscritte, prima nel 2010 e poi nel 2012, tra il Governo e le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano e le Autonomie Locali rappresentano un importante passo in avanti per la concreta realizzazione di iniziative di conciliazione, data anche l'ingente dotazione finanziaria derivante dal Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità: le risorse stanziate sono state per Intesa 1, 40 milioni di euro per Intesa 2, 15 milioni di euro. Delle risorse stanziate sono state erogate più di 33 milioni di Euro per la prima iniziativa e 13 per la seconda. Sono state intraprese molte e importanti iniziative, con diverse modalità ed incisività da parte delle varie Regioni. Il monitoraggio dei programmi presentato a dicembre 2016 rappresenta il primo tentativo di controllo strumentale e catalogazione delle esperienze regionali ed una valutazione delle stesse attraverso parametri di riferimento ritenuti rilevanti, quali la verifica dell'effettivo utilizzo delle risorse, degli interventi implementati e dei risultati raggiunti; la messa in luce delle caratteristiche qualitative distintive dei singoli interventi, individuando gli interventi comuni, e quelli peculiari alla base del successo delle esperienze; la visione di insieme delle iniziative di conciliazione entro il quadro più ampio delle politiche di sviluppo locale, osservandone livelli di integrazione e di integrabilità.

Il Decreto Legislativo n.80 del 2015 all'articolo 25 è intervenuto nel panorama per definire un vincolo del 10% a valere sul "Fondo per il finanziamento di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello", inizialmente previsto in via sperimentale per il triennio 2016-2018, per la promozione della conciliazione tra vita professionale e vita privata. I criteri e le modalità di utilizzo delle risorse, nonché le linee guida e i modelli finalizzati a favorire la stipula di contratti collettivi aziendali, dovranno essere definiti con un Decreto Ministeriale ed elaborati da una "cabina di regia" composta da rappresentanti della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri coinvolti, presieduta dal Ministero del lavoro, che avranno anche compiti di coordinamento e di monitoraggio, senza che sia previsto alcun esplicito coinvolgimento delle parti sociali. La legge di bilancio per il 2016 ha mutato lo stanziamento in 38,3 milioni di euro per l'anno 2016, 36,2 milioni di euro per l'anno 2017 e a 35,6 milioni di euro per l'anno 2018 e, in seguito, il decreto fiscale D.L. n.193 del 2016 collegato alla Legge di bilancio per il 2017 è intervenuto, vista la mancata attuazione, reindirizzando i fondi sulle sole due annualità 2017 e 2018. Si è in attesa della definizione del decreto attuativo che regolamenti le modalità di accesso allo stanziamento da parte della contrattazione collettiva.

Anche una diversa organizzazione dei tempi delle città può contribuire a rendere più agevole la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. La stessa legge n. 53 del 2000, all'articolo 26 (*Orari della pubblica amministrazione*), assegna alle pubbliche amministrazioni uno specifico compito di attenzione all'organizzazione degli orari della PA con riferimento alle esigenze dei cittadini che risiedono, lavorano ed utilizzano il territorio. Ma oggi non si rileva traccia di una sua attuazione in progress.

8.5. Le criticità

Rispetto allo sviluppo dei servizi educativi per l'infanzia.

A seguito del forte investimento verso la rete dei servizi 0-3 avutosi con i Piani Straordinari, è ora necessario investire nella definizione di piani ordinari per la garanzia di stabilità e di sviluppo dei servizi educativi per l'infanzia.

Anche in Italia - in linea con l'indicazione comunitaria che spinge contemporaneamente a diffondere, qualificare e rendere accessibili i servizi - al tema del maggior e più equilibrato sviluppo dei nidi

sul territorio, fa da complemento la prospettiva di promuoverne l'accessibilità generalizzata ed equa, a fronte di una situazione che segnala –e maggiormente dove i nidi sono più diffusi - l'incremento generalizzato delle rinunce al posto, delle dimissioni e dei casi di morosità.

È da rimarcare al proposito che, mentre le scuole dell'infanzia offrono accoglienza alla generalità dei bambini da 3 a 6 anni in condizioni di prevalente gratuità del servizio (è così per le scuole dell'infanzia statali e comunali, che costituiscono il 75% dell'offerta, mentre nel caso delle scuole paritarie private il tenore delle tariffe è comunque non altissimo e calmierato dalla contribuzione statale), nel caso dei nidi solo un bambino su 5 accede al servizio in una condizione in cui il persistente retaggio di "servizio a domanda individuale" impone alle famiglie rette anche superiori ai €300,00 nel caso dei nidi pubblici o convenzionati e spesso superiore ai €500,00 nel caso dei nidi privati.

Resta peraltro evidente che – in un quadro generale in cui il decremento demografico (nel 2015 sono nati 480.292 bambini – dato basso come mai nella storia dell'Italia – e si prevede che la tendenza ci accompagnerà almeno nei prossimi dieci anni – l'Istat stima, per il 2016, 474mila nati vivi) si sposa con l'invecchiamento generale della popolazione (con una speranza di vita compresa fra 80 e 85 anni rispettivamente per uomini e donne e un indice di vecchiaia superiore a 150 -165,2 al 01/01/2017), mentre la debolezza degli indicatori sull'occupazione femminile si associa all'incremento degli indicatori sulla povertà e in particolare delle famiglie con bambini piccoli – la diffusione di servizi educativi per i bambini nei primissimi anni di vita costituisce certamente un investimento fondamentale anche per il rilancio delle potenzialità della famiglia quale nucleo fondamentale di una società capace di guadagnare positivamente al proprio futuro. centrale per questo rilancio è anche la necessità di bilanciare la presenza di servizi nel territorio italiano, territorio che ancora appare molto diversificato in termini di accessibilità e qualità dei servizi.

Rispetto al sistema dei congedi.

- Mancanza di un congedo di paternità retribuito sufficientemente esteso, in parte obbligatorio; mancanza di permessi retribuiti per i figli di 12/16 anni; mancanza di permessi retribuiti per la malattia del figlio; mancanza di una congedo parentale sufficientemente retribuito (oggi 30% per un massimo di 6 mesi).
- Confindustria sottolinea che l'ordinamento giuridico italiano annoveri un'ampia gamma di tutele in termini di congedi e di permessi (per la cura della famiglia), tali da permettere una opportuna conciliazione fra i tempi di vita e di lavoro. Come più volte ribadito, richiama l'attenzione sulla necessità che si operi nel rendere più "concilianti" i territori, dando, ad esempio, attuazione ai "tempi delle città".

Rispetto ai dispositivi di conciliazione occupazionale e aziendale.

- Necessità di integrazione tra politiche, in grado da fornire sinergicamente alle famiglie strumenti per la conciliazione famiglia/lavoro.
- Mancanza di finanziamento di programmi nazionali e linee di finanziamento nazionali a supporto della sperimentazione di nuovi modelli di organizzazione del lavoro e di iniziative territoriali di conciliazione famiglia/lavoro frutto di intese con il partenariato, anche rivolti alla ridefinizione dei "tempi delle città" e dei servizi pubblici rivolti ai cittadini.
- forte differenziazione dell'utilizzo dei dispositivi di welfare occupazionale, dovuta alla differenza di dimensione delle imprese e del settore di appartenenza. Secondo Confindustria, invece, il ricorso alle misure di welfare aziendale è promosso in tutti i settori merceologici, prescindendo dalla dimensione aziendale, e rimettendo alle parti contraenti la definizione.
- Attesa della regolamentazione dell'accesso allo stanziamento dell'articolo 25 d.lsg. n. 80 del 2015 da parte della contrattazione collettiva volta alla conciliazione famiglia/lavoro.
- Elaborazione non ancora adeguata di dispositivi di welfare occupazionale per tipologie di lavoratori con contratti non standard, soprattutto nel settore privato e del terzo settore. Confindustria osserva invece che la contrattazione collettiva opera tradizionalmente per i

lavoratori per cui si è dato luogo all'instaurazione di rapporti di lavoro subordinato. Anche per quanto riguarda le misure di welfare aziendale (definite ai sensi dell'articolo 51, lett. f-bis del TUIR), il nostro ordinamento stabilisce che esse siano destinate esclusivamente ai lavoratori dipendenti.

8.6. Proposte o richieste

Sistema integrato dei servizi per la prima infanzia.

Considerate le questioni in gioco, non può che essere salutata positivamente la prospettiva aperta dalla recente approvazione del Decreto legislativo n. 65 del 13 aprile 2017 (Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107) sulla riforma dello 0-6.

Per quanto l'impianto generale della nuova norma dichiari in premessa la "progressività" della attuazione della riforma, è certamente importante e necessario mettere bene a fuoco le più idonee azioni da realizzare già da subito. Un piano pluriennale sarà orientato a consolidare la generalizzazione della scuola dell'infanzia e la diffusione dei nidi almeno per il 33% dei bambini da 0 a 3 anni, a garantire la formazione universitaria dei nuovi educatori e insegnanti e il coordinamento territoriale del sistema integrato 0-6.

Sarà per questo molto importante la concertazione fra i diversi livelli di governo e fra i diversi protagonisti – pubblici e privati –della gestione dei servizi per attuare strategie integrate e diversificate, capaci di garantire risultati positivi che tengano conto della diversità anche forte dei diversi contesti territoriali. La Conferenza Unificata sarà per questo un contesto elettivo così come lo saranno gli accordi inter-istituzionali a livello regionale e di ambiti territoriali, con il coinvolgimento del partenariato socio-economico.

Quanto alla finalizzazione delle risorse disponibili, tre sembrano le più importanti prospettive da perseguire:

- è fondamentale attuare – sia pur progressivamente - l'esclusione dei nidi dai servizi a domanda individuale, prevedendo delle risorse utili ad alleggerire progressivamente il peso tariffario che attualmente grava sulle famiglie rendendo onerosa – quando non anche impedendo – l'accessibilità dei servizi, anche nel caso dei nidi comunali o privati convenzionati; per questo occorre che specifiche risorse siano destinate alla copertura dei costi di gestione, in modo da garantire che i nidi già esistenti nonché quelli di nuova istituzione possano rappresentare una offerta effettivamente accessibile dalla generalità delle famiglie e strutturare l'integrazione del segmento 0-3 con quello 3-6;
- la realizzazione dei "poli educativi" va monitorata con la massima attenzione, affinché possano diventare uno snodo di innovazione e integrazione.
- è molto interessante anche la prospettiva – complementare – dello sviluppo delle sezioni primavera, che potranno sostenere lo sviluppo di una offerta anche per i bambini più piccoli in particolare nelle aree del Paese – il mezzogiorno – in cui il nido è meno diffuso, determinando al contempo le condizioni per ridurre e eliminare l'accesso anticipato alle scuole dell'infanzia, su cui unanime è il giudizio di offerta non pienamente valida sul piano della qualità.

Tempi delle città.

Tempi della scuola - ricorrere alle risorse della nuova programmazione comunitaria (PON nazionali / POR regionale) per le ore di pre e post scuola, organizzando attività di formazione aggiuntiva e/o anche ludico-ricreativa.

Tempi della PA con servizi erogati al pubblico (certificazioni,…)

a) promuovere la più ampia digitalizzazione di questi servizi anche ricorrendo alla nuova programmazione comunitaria (PON nazionali / POR regionale) in raccordo con le amministrazioni centrali dello Stato e/o con le amministrazioni locali (Regione, Provincia, Comune..);

b) prevedere aperture degli uffici/gli sportelli al pubblico della PA in linea con le esigenze dei cittadini lavoratori residenti.

Tempi della sanità. rendere più agevole la fruizione dei servizi erogati dall'SSN anche mediante un ampio ricorso alla digitalizzazione.

Tempi dei trasporti organizzare il sistema dei trasporti in modo intermodale (treno, autobus, parcheggi) permettendo così ai lavoratori di utilizzare il servizio pubblico in maniera efficiente.

Sostegno alle misure di welfare aziendale per reti di impresa

Confindustria propone di prevedere agevolazioni fiscali a favore delle misure di welfare aziendale promosse dalle reti di impresa.

Attuazione articolo 25 del decreto legislativo n. 80 del 2015

Prevedere al più presto il decreto che disciplini l'accesso allo stanziamento previsto dall'articolo 25, in modo che possa essere operativo già per la contrattazione siglata nel 2017, con le seguenti modalità:

Accesso semplice e rapido – prevedere l'accesso al beneficio con modalità semplici che prevedano l'erogazione rapida, in modo da massimizzarne l'efficacia.

Contrattazione di secondo livello aziendale o territoriale - per estendere l'azione alle PMI che non hanno rappresentanza sindacale al proprio interno, la definizione di contrattazione aziendale dovrà fare riferimento ai contenuti dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015.

Definizione nella contrattazione di secondo livello degli istituti ammessi - allo scopo di accogliere le esigenze di work life balance dei lavoratori, anche in funzione di quanto già normalmente offerto dai territori, e contemperarle con le esigenze organizzative delle imprese gli istituti ammessi al beneficio dovranno essere definiti all'interno della contrattazione di secondo livello.

Istituti contrattuali - Le linee guida dovrebbero contenere misure volte a supportare e a sostenere la contrattazione collettiva volta alla genitorialità, all'assistenza ai familiari non autosufficienti e alla cura di sé per i lavoratori disabili o affetti da gravi patologie e più in generale la conciliazione (congedo paternità, permessi per visite/malattie figli, incremento retribuzione congedo parentale, permessi per ricovero parente non autosufficiente), con particolare riguardo alle misure dedicate al welfare aziendale e all'introduzione dello smartwoking, purché innovative rispetto alle previsioni di legge e alle tutele già introdotte dalla precedente contrattazione collettiva.

Aree di intervento - L'incentivo dovrà essere riconosciuto alle imprese che abbiano definito almeno due istituti.

Problematiche attuative dell'istituto della cessione permessi solidali (ex art.24 del d.lgs.151 del 2015) – per superare le problematiche che si stanno riscontrando nell'attuazione dell'istituto e per favorirne la diffusione, si chiede un intervento esplicativo dell'INPS di chiarificazione.

Confindustria ritiene che la previsione di legge operi indipendentemente da un intervento ermeneutico.

PMI - Un'attenzione particolare dovrebbe essere prevista per il sostegno delle piccole e medie imprese, tradizionalmente più in difficoltà nella gestione di strumenti di flessibilità e di conciliazione vita lavoro.

Monitoraggio e valutazione – si propone la costituzione di un organismo con il comitato interministeriale e il partenariato socio-economico, con l'obiettivo della valutazione e monitoraggio delle misure e della loro riprogrammazione.

Prosecuzione del finanziamento e strutturalità - si chiede di prevedere al termine della sperimentazione una valutazione congiunta con il partenariato delle azioni poste in essere, ai fini di un'eventuale prosecuzione del finanziamento con una prospettiva di strutturalità.

Sistema dei congedi

Congedo paternità – Prevedere l'estensione del congedo di paternità retribuito, rendendolo in parte obbligatorio;

Congedo figli adolescenti – prevedere ex lege permessi auspicabilmente retribuiti per i figli di 12/18 anni;

Permessi retribuiti malattia figlio – prevedere ex lege permessi retribuiti per la malattia del figlio; *Incremento della copertura retributiva del congedo parentale* – incremento sostanziale della copertura retributiva del congedo parentale, oggi prevista al 30%

Confindustria non condivide la proposta in quanto ritiene che la previsione di nuovi congedi e l'incremento dei relativi trattamenti economici potrebbero comportare l'elevazione delle aliquote contributive (allo scopo di far fronte ai sopraggiunti oneri di copertura). Valuta, inoltre, che l'ordinamento giuridico italiano annoveri un'ampia gamma di tutele in termini di congedi e di permessi (per la cura della famiglia), tali da permettere una opportuna conciliazione fra i tempi di vita e di lavoro. Come più volte ribadito, richiama l'attenzione sulla necessità che si operi nel rendere più "concilianti" i territori dando, ad esempio, attuazione ai "tempi delle città".

GRUPPO 5 e 6

Politiche fiscali a sostegno della famiglia

Responsabile scientifico: Prof. **MARCO ALLENA**
Coordinatore del gruppo: Dott. **FRANCESCO BIANCHINI**

Costi e finanziamento delle prestazioni dedicate alla famiglia. Prospettive di riforma
Responsabile scientifico: Prof. **MAURO MARÈ**
Coordinatore del gruppo: Dott. **SILVIO MAGLIANO**

Premessa

Nel corso delle sedute dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia si sono insediati i sottogruppi di lavoro per la preparazione della Conferenza nazionale, tra di essi un sottogruppo si è occupato delle politiche fiscali a sostegno della famiglia e un altro dei costi e del finanziamento delle prestazioni dedicate. A seguito del lavoro svolto è stato deciso di integrare le analisi e le proposte elaborate nei due gruppi in virtù della complementarietà dei temi.

L'impianto teorico che sottende il lavoro poggia sul riconoscimento del valore sociale che lo Stato attribuisce alla famiglia, con l'assunto che a fronte dei maggiori oneri economici derivanti dalla presenza dei carichi familiari lo Stato riconosce minori obblighi fiscali alle stesse famiglie.

Come noto le famiglie nel corso degli ultimi dieci anni hanno subito le conseguenze della più grave crisi economica dal dopoguerra ad oggi – aggravatasi dal 2011 con la crisi dei debiti sovrani - caratterizzata da una contrazione significativa del Pil e dell'occupazione, con quest'ultima che ha mostrato solo di recente importanti segnali di ripresa.

In conseguenza della situazione economica generale del Paese si è osservata una forte crescita nell'ultimo quinquennio della povertà delle famiglie e dei singoli. L'impoverimento ha colpito maggiormente le famiglie con figli e in particolar modo quelle con figli minorenni. Di recente l'Italia ha colmato il ritardo nelle misure di contrasto alla povertà mettendo a punto importanti strumenti di lotta all'esclusione sociale (REI – Reddito di inclusione) seppur le risorse attualmente a disposizione non permettano di dare subito risposta all'intera platea di soggetti potenziali beneficiari in quanto in condizioni di povertà assoluta. Tale misura, come ovvio, non esclude una più ampia riforma della fiscalità generale con una più favorevole tassazione per le famiglie con figli e più in generale delle famiglie numerose – perseguendo obbiettivi di equità orizzontale - con una specifica attenzione alle condizioni delle famiglie meno abbienti – perseguendo obbiettivi di equità verticale - e sostenendo la riduzione delle tasse di chi vive del proprio lavoro incentivando l'occupazione dei giovani e delle donne.

Temi trattati e proposte

Tenuto conto dello scenario sin qui descritto, i temi trattati hanno fatto perno attorno a ipotesi di ridefinizione del quadro fiscale in un'ottica di centralità della famiglia arrivando a formulare una serie di proposte:

- la riforma dell'Irpef con una No Tax Area mobile, presentata dal Forum delle associazioni familiari;
- l'istituzione di un Nuovo Assegno Familiare Universale (NAFU, proposta presentata unitariamente da Cgil, Cisl e Uil);
- la riforma della Tari (frutto di una riflessione sollecitata dall'Anci);

- la proposta di riforma del sistema di esenzione per reddito dal ticket sanitario, un'ipotesi presentata dal Forum delle associazioni familiari.

Le proposte evidenziano alcuni aspetti condivisi, in primis la comune volontà di rimuovere le discriminazioni fiscali che emergono dall'evidenza che le famiglie possono essere penalizzate dalla fiscalità quando essa non riesca a tenere pienamente conto dei carichi familiari, promuovendo dunque il raggiungimento di una maggiore equità orizzontale. È stata espressa l'esigenza di politiche tributarie non discriminatorie per far pagare in modo egualitario e superare condizioni di discriminazione fiscale delle famiglie monoreddito e/o numerose, una circostanza che è stata ripetutamente richiamata dalla Corte Costituzionale, ed il principio stesso, tanto costituzionale quanto comunitario della sussidiarietà presuppone che alle famiglie venga permesso di auto-organizzarsi, cosa che dovrebbe portare ad escludere la tangibilità del c.d. minimo vitale, necessario ad un'esistenza libera e dignitosa.

Considerate le critiche dinamiche demografiche, si rende evidente anche il paradosso della discriminazione delle famiglie numerose che, invece, dovrebbero essere agevolate con particolare riguardo, nel rispetto del dettato dell'art.31 della Costituzione. La rimozione delle attuali discriminazioni fiscali delle famiglie, con la conseguente maggiore disponibilità reddituale, potrà apportare un beneficio anche all'intera comunità, poiché determinerà senz'altro un positivo incremento dei consumi.

Altra ipotesi discussa è stata dunque quella di una No Tax Area mobile e crescente con la numerosità del nucleo familiare, da conciliare con l'esigenza che la base di partenza di una imposta progressiva debba essere il reddito. La proposta di riforma dell'Irpef mantiene, infatti, la progressività dell'imposta per il reddito eccedente la No Tax Area mobile e non esclude l'ipotesi di uno scaglione aggiuntivo con un'aliquota maggiore per i redditi molto elevati, prevenendo così possibili obiezioni relative alle famiglie numerose più abbienti.

Più in generale, la versatilità della proposta Fattore Famiglia di riforma dell'Irpef ne consente un'applicazione graduale che può utilmente coniugarsi con le effettive risorse finanziarie a disposizione, tenuto conto anche del beneficio economico recentemente introdotto con il ReI.

Altro tema di rilievo è quello del superamento del sistema delle detrazioni per carichi familiari nella sua attuale configurazione, reimpiegando le risorse per finanziare le riforme di sistema proposte: riforma strutturale dell'Irpef oppure NAFU, a seconda delle rispettive impostazioni.

Il confronto ha reso evidente anche l'urgenza di elevare l'attuale soglia stabilita per considerare un familiare a carico collocandola ad un importo pari all'indice Istat di povertà relativa poiché si ritiene che l'attuale soglia sia troppo esigua e tale da disincentivare il lavoro giovanile e femminile ed incentivare fenomeni di evasione,

Più basso è il reddito della famiglia e più alto deve essere il sostegno economico da parte dello Stato, ed è necessario che cresca all'aumentare dell'ampiezza del nucleo familiare tenendo conto delle situazioni di non autosufficienza, invalidità, disagio fisico e psichico e di vedovanza.

A questo si collega anche il problema dei c.d. incapienti, di cui il gruppo ha discusso proponendo l'erogazione, in loro favore, di un assegno compensativo del mancato godimento delle agevolazioni fiscali di cui essi sono, solo teoricamente, beneficiari.

In merito alla riforma dell'Irpef, si ritiene che non sia opportuno ricorrere alla c.d. tassazione per parti (quali il quoziente, lo splitting fiscale) poiché si tratta di strategie che producono vantaggi soprattutto per i redditi più elevati e che in assenza di misure integrative creano forti disincentivi al lavoro femminile.

Per quanto riguarda la riforma del sistema di esenzione per reddito dal ticket sanitario sono stati analizzati i materiali presentati dal Forum delle associazioni familiari. Per promuovere l'equità fiscale anche in questo contesto si propone di rivedere il sistema delle esenzioni dal pagamento del ticket, con una riforma che tenga conto dei carichi familiari e degli indigenti che non rientrano nei codici di esenzione. All'uopo si propone di unificare la soglia reddituale di esenzione "per reddito", riducendola ad un'unica soglia esente pari all'indice Istat di povertà relativa ("NO TICKET AREA"), che andrà, però, elevata in relazione alla numerosità dei membri ed alle situazioni di disagio del contribuente e/o degli eventuali familiari a suo carico ("NO TICKET AREA" mobile).

Interviene a favore delle famiglie anche la proposta dell'introduzione delle agevolazioni sulla TARI e, in particolare, quella connessa alla composizione dei nuclei familiari con la previsione di agevolare le famiglie più numerose; la riforma andrebbe nella direzione di rendere il tributo locale effettivamente in grado di finanziare i servizi attraverso l'effettivo costo da far pagare in modo egualitario nel rispetto delle esigenze effettive della popolazione locale. Il costo della misura è stato stimato in circa 1,5 miliardi di euro, le norme da modificare sarebbero i commi 659 e 660 della legge 147/2013 e lo strumento da utilizzare il regolamento di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446. L'introduzione di agevolazioni TARI – componente dell'imposta unica comunale (IUC) – riducendo progressivamente la tassazione nei nuclei familiari caratterizzati da un minino di uno fino ad un massimo di sei o più componenti, con la presenza nel nucleo stesso di almeno un giovane in età di 0- 26 anni, determinerebbe un maggior reddito disponibile che le famiglie potrebbero destinare ai consumi generando così un valore aggiunto in termini di nuova domanda di beni sul mercato.

ABSTRACT DEI GRUPPI DI LAVORO DELL'OSSERVATORIO NAZIONALE PRESENTATI IN OCCASIONE DELLA TERZA CONFERENZA NAZIONALE SULLA FAMIGLIA

GRUPPO DI LAVORO 1
Centralità del ruolo delle famiglie come risorse sociali ed educative

Referente del Comitato scientifico: Dott.ssa Simonetta Matone
Coordinatore del gruppo: Dott.ssa Ilaria Marzi

Premessa

Data la complessità del tema, nell'analisi del contesto il gruppo dell'Osservatorio nazionale ha lavorato in particolare lungo tre linee di riflessione: la centralità del ruolo delle famiglie e loro complessità nella società attuale, la proposta di misure nazionali di sostegno e l'analisi delle risorse per le famiglie. Rispetto a un passato non molto lontano, infatti, assistiamo oggi a una profonda evoluzione delle reti familiari, della loro struttura e delle loro caratteristiche, che invita a ripensare alla complessità delle loro funzioni e dei loro bisogni. La struttura delle famiglie si è profondamente modificata e ci troviamo di fronte a un panorama nuovo e per molti aspetti complesso (nuclei sempre più piccoli, spesso instabili, famiglie di origine straniera, ricomposte, monogenitoriali, omogenitoriali, adottive, affidatarie, ecc..), ma al contempo ricco e stimolante. L'eterogeneità che caratterizza le famiglie si colloca in un contesto colpito duramente dalla crisi economica, nel quale soprattutto le famiglie con due o più figli sono esposte a un maggior rischio di povertà materiale, ma spesso anche educativa e relazionale, e in cui le prospettive per i giovani sono fortemente ridotte. In tale contesto la famiglia resta una risorsa fondamentale non solo per i componenti al suo interno ma per tutta la società, a partire dalla sua funzione di socializzazione primaria; mantiene una rilevanza pubblica in quanto soggetto sociale e non può essere relegata solo nella sfera dell'etica e dei comportamenti privati. Nel nostro Paese le risorse a disposizione delle politiche per le famiglie sono rese disponibili secondo differenti livelli di governo (centrale, regionale e territoriale) e se da una parte la programmazione comunitaria 2014/2020 può offrire adeguati spazi di intervento, dall'altro le risorse destinate al Fondo per le politiche della famiglia e al Fondo Nazionale per le politiche sociali risultano essere in forte contrazione. I processi in atto a livello sociale e istituzionale rendono evidente la necessità di un disegno generale che riorganizzi i sistemi di finanziamento che hanno ricaduta sulle diverse tipologie di famiglie e sulle persone: famiglie con anziani, monogenitoriali, famiglie numerose ecc. in una logica evolutiva e di sistematizzazione delle politiche, in particolare armonizzando per quando attiene i processi di inclusione sociale, il nuovo sistema dei bisogni con la programmazione e l'organizzazione di risposte appropriate, anche sotto il profilo del riorientamento e dell'integrazione delle risorse.

È necessario pertanto rimettere al centro le famiglie quali soggetti attivi delle politiche pubbliche, riconsiderandole nella dimensione della promozione di diritti e della programmazione di interventi che vadano nella direzione della normalità, della autonomia, della globalità e del benessere, con particolare attenzione a sostenere la sfida educativa che le famiglie si trovano ad affrontare.

Temi trattati e proposte

Il confronto interno al gruppo di lavoro ha permesso di individuare alcuni macro obiettivi dai quali partire per una strategia organica e di lungo periodo a favore delle famiglie. *Rafforzare il ruolo e le responsabilità delle famiglie e dei suoi componenti lungo il ciclo di vita* è il primo macro-obiettivo individuato, e articolato secondo quattro obiettivi, per ognuno dei quali sono state identificate specifiche azioni: il sostegno alle responsabilità genitoriali (ob.1); la costruzione di "alleanze educative", in particolare con il sistema scuola (ob.2); la promozione dei servizi socioeducativi per l'infanzia e il potenziamento delle

azioni per la conciliazione dei tempi di vita e lavoro (ob.3); il sostegno alle famiglie con anziani e disabili (ob.4).

Sostenere l'attività di cura delle famiglie e combattere lo svantaggio socioculturale fin dai primi anni di vita sono misure fondamentali per ridurre la povertà e l'esclusione sociale. Ciò è possibile attraverso strategie integrate di sostegno ai neogenitori, nell'accesso al mercato del lavoro, di sostegno al reddito e nell'accesso ai servizi e risorse essenziali per la salute e lo sviluppo dei bambini e la cura di anziani e disabili, quali nidi e scuole per l'infanzia, servizi sociali e sanitari, abitazione e ambiente salubre.

Aiutare e sostenere le famiglie fragili e vulnerabili è il secondo macro-obiettivo. È indispensabile, infatti, prevenire e favorire il superamento delle situazioni di vulnerabilità prima che scivolino nella povertà e nell'esclusione sociale. In questo caso, gli obiettivi specifici sono riferiti a: la promozione dell'*empowerment* della famiglia fragile assicurando un aiuto specialistico nei momenti di crisi e di fragilità, con riferimento particolare ai servizi di supporto alle responsabilità genitoriali, e fornendo un accompagnamento adeguato e qualificato alle coppie o ai single che decidono di intraprendere il percorso dell'adozione o dell'affidamento familiare, nell'ottica di sostenere e tutelare i diritti dei minori (ob. 1). Inoltre, convergono sullo stesso macro - obiettivo lo sviluppo di un programma d'azione sociale rivolto alle famiglie vulnerabili attraverso il reddito di autonomia e di inclusione (ob. 2), la promozione di azioni, a partire dall'ambito formativo, volte a favorire l'inserimento lavorativo (ob. 3), la ridefinizione di politiche abitative per la famiglia (ob. 4) e il consolidamento e la qualificazione della rete di servizi e strutture per la prevenzione e il contrasto della violenza su donne e minori, favorendo l'emersione e il monitoraggio del fenomeno in tutte le sue forme e dimensioni, a cominciare dalla violenza intrafamiliare (ob. 5).

Per raggiungere tali obiettivi occorrono rinnovate politiche di coesione e di inclusione sociale, compreso un arricchito modello di welfare in grado di sostenere le famiglie "fragili" – che a volte non trovano nella rete dei servizi una risposta adeguata – attraverso l'introduzione di un pilastro aggiuntivo alle politiche già attive, che abbia come specifico riferimento le situazioni di vulnerabilità economica e sociale e le nuove forme di povertà. Per evitare che fasce crescenti di popolazione scivolino in condizioni di povertà è necessario fornire interventi tempestivi (in modo da essere efficaci rispondendo al bisogno quando insorge), temporanei (gli interventi devono avere una durata definita in relazione allo specifico bisogno e agli obiettivi del progetto individualizzato), volti a facilitare la corresponsabilità (per attivare, in un'ottica di responsabilità e fiducia, le risorse personali e comunitarie, costruendo così un reale percorso di uscita dalla condizione di bisogno) e basati sulla definizione di un progetti personalizzati attraverso l'uso delle misure più adeguate ai singoli casi.

Il nuovo modello deve svilupparsi, da un lato, sul fronte dell'innovazione sociale intesa come nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che rispondono ai bisogni sociali in modo più efficace rispetto alle alternative esistenti e, allo stesso tempo, creano nuove relazioni sociali e collaborazioni; e, dall'altro, sul passaggio – grazie alla spinta dei corpi intermedi – dal *government* a modelli di *governance* che, ispirandosi ai principi di partecipazione e reciprocità delle e nelle relazioni tra soggetti tradizionalmente abituati a operare individualmente, siano in grado di coordinare la molteplicità dei fattori in gioco e delle variabili che incidono sulla tenuta stessa del sistema.

Il nuovo welfare sociale deve integrarsi con la rete dei servizi e interventi sociali standardizzati con precisi requisiti, quale strumento per la promozione della capacità delle famiglie e delle persone di diventare protagoniste della propria autonomia e responsabilizzazione e di sviluppare le proprie risorse a tutti i livelli grazie a opportunità reali di inclusione sociale.

Il nuovo welfare sociale deve essere pertanto il risultato della integrazione dei servizi e delle prestazioni e dell'adozione di un nuovo approccio tra pubblico, privato sociale e privato. È opportuno, nel contempo, rendere sinergici gli interventi e le risorse disponibili secondo i differenti livelli di governo (centrale, regionale e territoriale), proseguendo sul percorso di programmazione e definizione delle priorità nel comparto sociale (LIVEAS). Deve essere rafforzato il ruolo delle Regioni anche attraverso una riorganizzazione dei sistemi di finanziamento che hanno ricaduta sulle diverse tipologie di famiglie, essi

potrebbero confluire nel FNPS, riducendo le criticità che scaturiscono dalla confusione e/o sovrapposizione di competenze e attribuzioni di funzioni tra i diversi livelli istituzionali.

Sono auspicabili, altresì, interventi in grado di accrescere l'efficienza e l'efficacia della spesa "sociale" rispetto ai bisogni espressi e al sistema di governance dei differenti livelli istituzionali. In questa prospettiva assume un ruolo determinante la costruzione di un sistema informativo integrato sulle prestazioni alle famiglie che, grazie alla condivisione delle banche dati esistenti, permetta di monitorare e valutare interventi svolti in base ad appositi indicatori per verificarne i risultati. A livello nazionale, inoltre è indispensabile rilanciare il finanziamento delle politiche sociali con particolare attenzione al Fondo per le politiche della famiglia come strumento cardine di una strategia di azione nazionale fondata su un rinnovato bilanciamento tra interventi specifici a carattere monetario e lo sviluppo di azioni e servizi strutturali e stabili a supporto delle famiglie.

GRUPPO DI LAVORO 2
Crisi demografica e rapporto fra il quadro nazionale e le tendenze internazionali

Referente del Comitato scientifico: Dott. Gianluigi De Palo
Coordinatore del gruppo: Avv. Fernanda Ballardin

Premessa

Nel corso dei vari incontri del sottogruppo, sono state esaminate le cause e le conseguenze del fenomeno della denatalità, partendo dai dati ufficiali pubblicati dall'ISTAT nelle ultime rilevazioni. Gli ultimi dati pubblicati dimostrano che la popolazione residente al 1° gennaio 2017 sia pari a 60.589.445 unità, quindi circa 76mila unità in meno rispetto all'anno precedente. Inoltre, la natalità conferma la tendenza alla diminuzione, in quanto il livello minimo delle nascite del 2015, pari a 486mila, è stato superato da quello del 2016 con 474mila. In più, il tasso di fecondità totale è sceso a 1,34 figli per donna (da 1,35 del 2015).

Il crollo delle nascite si inserisce in una storia ormai quarantennale di bassa fecondità dovuta a una serie di fattori trasversali che vanno dalla crisi economica al mutamento culturale avvenuto negli ultimi decenni. In effetti, non sussiste un'unica causa del drastico calo della natalità in Italia, ma coesistono diverse "concause" che si è ritenuto opportuno esaminare separatamente, suddividendole in cause di natura socioeconomica, culturale e sanitaria.

Temi trattati e proposte

L'insieme delle cause della denatalità hanno rappresentato quindi i nuclei tematici attorno ai quali si è sviluppato in confronto e sono scaturite alcune proposte di intervento.

Tra le "**cause di natura socioeconomica**", la prima e più rilevante è l'incidenza del costo dei nuovi nati e dell'attuale carico fiscale sulla famiglia. Tale influenza è stata riscontrata dall'ISTAT in un recente studio sulla povertà delle famiglie, pubblicato il 13 luglio 2017, dal quale emerge che nelle coppie con tre o più figli minori l'incidenza della povertà assoluta sale al 26,8% nel 2016 dal 18,3% del 2015 e, più in generale, per il ceto medio aumenta progressivamente con il numero dei figli dal secondo in su. Tra le cause socioeconomiche rientrano, inoltre, la disoccupazione giovanile, che attualmente supera la quota del 40%, le problematiche collegate al lavoro femminile e alla conciliazione vita-lavoro, il difficile ricongiungimento delle famiglie divise sul territorio per motivi lavorativi e l'insufficienza dei servizi a favore delle famiglie.

Tra le "**cause di natura culturale**", si segnala l'aumento dell'età delle aspiranti mamme – sia rispetto al passato che in relazione agli altri Paesi del mondo – nonché il notevole tasso di emigrazione dei giovani e la destabilizzazione dei rapporti di coppia.

Tra le "**cause sanitarie**" risultano di particolare importanza il calo della fertilità della popolazione e i rilevanti costi sanitari che si sostengono durante la gravidanza. Occorre prendere atto, inoltre, dell'elevato numero di interruzioni di gravidanza praticate in Italia per motivi socioeconomici, una situazione che renderebbe opportuno rafforzare la libertà di scelta delle madri, creando condizioni favorevoli per le famiglie.

Con riferimento alle **conseguenze** della crisi della natalità, il calo demografico comporta, come è noto, devastanti conseguenze sul Pil – a causa della diminuzione della produzione industriale e dei consumi – nonché sulla sostenibilità dell'intero sistema di welfare. Pertanto, fermo restando che gli investimenti in politiche di welfare a favore delle famiglie necessitano di risorse efficaci, coordinate e stabili, va evidenziato, d'altra parte, che il mutamento della proporzione tra giovani e anziani comporterebbe un impatto sulla sanità pubblica, che potrebbe diventare insostenibile ove il *trend* venisse confermato nei

prossimi anni. Vi sarebbero, inoltre, rilevanti conseguenze sul sistema pensionistico in virtù della riduzione del numero di lavoratori attivi. Anche sulla pubblica istruzione gli effetti del calo delle nascite sarebbero rapidi e socialmente rilevanti: si prevede che nel 2022 ci saranno in Italia 4.000 classi di prima elementare in meno rispetto a oggi, con la chiusura di molti plessi scolastici per mancanza di scolari.

Giova evidenziare, infine, che in Italia, al contrario di altri Paesi, il "numero di figli desiderati" dalle giovani coppie si mantiene alto nel tempo, al di sopra del c.d. "tasso di sostituzione" e che, pertanto, l'adozione di interventi coordinati volti a rimuovere gli ostacoli alla realizzazione di tale desiderio potrebbero avere un alto tasso di efficacia.

Ciò premesso, risulta di fondamentale importanza adottare con urgenza provvedimenti idonei a determinare un cambio di tendenza in modo da sostenere le politiche a favore della famiglia. A tal fine, è indispensabile anche sensibilizzare la popolazione sulle conseguenze per l'intera società della crisi demografica, ponendo l'accento sulla necessità che lo Stato garantisca le condizioni sociali ed economiche che mettono in grado le persone di scegliere. Il sostegno alla natalità è un impegno prioritario, considerando i riflessi del calo demografico sulla sostenibilità del sistema economico e di welfare.

GRUPPO DI LAVORO 3
L'evoluzione della famiglia fra diritto e società

Referente del Comitato scientifico: Prof. Avv. Gianni Ballarani
Coordinatrice del gruppo: Avv. Marta Giovannini

Premessa

"L'evoluzione della famiglia fra diritto e società", è un'espressione che, descrivendo il rapporto dicotomico tra eteronomia ordinamentale e autonomia privata in ambito familiare, vuole aprire alla riflessione politica e tecnica sulle conseguenze della sempre maggiore tendenza, normativa e giurisprudenziale, alla privatizzazione del diritto di famiglia e al conseguente progressivo abbandono di ogni connotato pubblicistico nella materia.

La riflessione sulla definizione del piano triennale delle politiche di governo in ambito familiare non può prescindere, però, dal considerare come la materia, coinvolgendo anche e soprattutto i rapporti tra adulti e minori, si confronti con le esigenze di tutela pubblica del superiore interesse del minore a un sano e armonico sviluppo psicofisico.

La riflessione portata avanti dal Gruppo di lavoro è stata ripartita in 4 fasi progressive.

Muovendo dallo "***stato dell'arte***" con relativa ricognizione dei materiali documentali, si è proceduto al "***riparto***" dei compiti fra i membri del gruppo, suddividendo gli ambiti di approfondimento, oggetto del successivo "***lavoro di studio e di sintesi***" delle singole tematiche al fine della redazione di un quadro preliminare condiviso che ha rappresentato la base per la "***predisposizione di proposte***" che saranno oggetto di esposizione, di approfondimento e di dibattito nella Conferenza Nazionale.

Temi trattati e proposte

Nel quadro generale sinteticamente espresso nel titolo scelto e riflesso nelle considerazioni sopra richiamate, il gruppo si è soffermato su quattro aree tematiche specifiche.

1. Esigenze di miglioramento del sistema-giustizia in ambito familiare e strumenti di soluzione conciliativa delle problematiche inerenti alle relazioni familiari e interpersonali.

L'analisi degli attuali strumenti di tutela giudiziaria per le patologie delle relazioni familiari fa emergere, accanto all'esigenza di miglioramento generale del sistema, la necessità di meditare su possibili modelli di gestione collaborativa extragiudiziale (anche con incidenza preprocessuale o infraprocessuale) delle problematiche inerenti alle relazioni familiari e interpersonali, specie a garanzia dei soggetti più deboli.

In questo ambito, il gruppo ha riflettuto sulla possibilità di istituire apposite strutture a composizione professionale mista per affrontare le singole problematiche, sia sotto il profilo della consulenza preliminare, sia sul piano del supporto operativo.

2. Regole generali in materia di affidamento dei figli nella crisi delle convivenze.

Un tema di particolare rilevanza è quello dell'autonomia privata e del controllo giudiziale nella crisi della famiglia.

Con riguardo alla crisi della convivenza genitoriale, qualora una coppia con figli minori sia coniugata (o unita civilmente), la materia dell'affidamento della prole non può essere sottratta al vaglio giudiziale, nemmeno a fronte dell'accordo fra le parti, mentre, qualora questa non sia coniugata, il ricorso alle procedure di affidamento è solamente eventuale in quanto rimesso alla comune volontà delle parti o al

ricorso di una di esse. Pare pertanto che l'ipotesi è quella di indagare la questione sotto l'ottica del rilievo pubblico della famiglia e delle esigenze ordinamentali di tutela del superiore interesse del minore, proponendo di rendere obbligatorio il vaglio giudiziale degli accordi sull'affidamento della prole nella crisi delle convivenze non coniugali.

3. Riconoscimento automatico della filiazione.

In questo caso l'attenzione si è concentrata sul tema del superiore interesse del minore tra diritti e *status*. Il figlio nato in costanza di matrimonio è direttamente figlio "legittimo" della coppia, in forza della certezza della maternità e della correlata presunzione di paternità, mentre il figlio nato al di fuori del matrimonio, per vedersi riconosciuto lo *status* di figlio, necessita del riconoscimento da parte almeno di uno dei genitori.

Per la definitiva equiparazione della filiazione, si propone il riconoscimento automatico della filiazione "naturale" in capo alla sola madre, invocando il principio di diritto della certezza della maternità, ferma la facoltà di accesso al c.d. "parto anonimo".

4. Diritto del minore a crescere nella propria famiglia.

Un aspetto cui prestare attenzione è quello della proiezione delle dinamiche affettive fra realtà sociale e regolazione. Il carattere residuale dell'affidamento e dell'adozione svelato dal "diritto del minore a crescere *nella propria famiglia*" consente di aprire una riflessione sul senso da dare al termine famiglia, alla luce della concezione attuale di essa, della c.d. genitorialità sociale e della continuità negli affetti, considerando il *vulnus* dell'abbandono e il correlato *vulnus* conseguente allo sradicamento del minore dal proprio contesto.

Ciò porta a riflettere sulla esigenza di dotare i servizi sociali di risorse idonee a garantire il pieno coinvolgimento della "famiglia" di origine nel suo intero, nel tentativo di evitarne la disgregazione e lo sradicamento del minore, coinvolgendo, sul piano istituzionale il Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza e sul piano privato, l'associativismo, anche con particolare attenzione alle problematiche legate alle fasi prodromiche all'affidamento e all'adozione, ma anche al post-adozione.

GRUPPO DI LAVORO 4
Armonizzazione famiglia-lavoro e nuove politiche di welfare

Referente scientifico: Prof. Riccardo Prandini
Coordinatore del gruppo: Dott.ssa Gina Pedroni

Premessa

*I principi delle politiche di investimento familiare e la loro governance***.** Le politiche per la famiglia devono essere progettate ed erogate come politiche d'investimento sociale, cioè come fondamentali fattori produttivi di uno sviluppo sociale inclusivo e sostenibile al cui centro sta la famiglia. Le politiche per la famiglia, perciò, non sono costi, bensì investimenti sul sistema Paese. A oggi le politiche per la famiglia sono ancora deficitarie di un quadro strategico coerente e integrato. Servono quindi: una progettazione e valutazione che coinvolga le parti interessate; una strategia integrata che dia coerenza e la definizione dei Livelli essenziali che garantiscano le famiglie e facilitino il lavoro dei servizi. I principi di tali politiche sono:

1) *personalizzare* i servizi, ascoltando i membri della famiglia e ritagliando le soluzioni in modo specifico e non standardizzato; 2) *co-produrre* i servizi con e per le famiglie, attiavando le loro capacità e sussidiandole; 3) sviluppare politiche familiari governate in modo *policentrico*, plurale e *democratico*; 4) *territorializzare* le politiche famigliare, avvicinandole alle famiglie, responsabilizzando tutti gli attori che partecipano alla loro progettazione ed erogazione; 5) erogare politiche *durevoli* nel tempo e capaci di dare *certezze* alle famiglie; 6) *valutare* le politiche per riprogettarle e migl iorarle nel tempo.

In particolare rispetto al problema della **povertà familiare** si ribadisce che: 1) un reddito adeguato è fondamentale per sostenere le famiglie svantaggiate e disincentivare l'occupazione informale; 2) la vulnerabilità è pluridimensionale e quindi la disponibilità di un impiego non è l'unica risposta al rischio di povertà; 3) le politiche di edilizia abitativa, devono costituire un impegno centrale; 5) fornire un'assistenza all'infanzia adeguata è fondamentale in un periodo di difficoltà economica.

Alla luce di quanto detto, è quanto mai opportuno predisporre un sistema di monitoraggio per la messa in rete delle pratiche più efficaci ed efficienti e innovative, nonché un sistema di valutazione delle politiche di investimento sociale che permetta di verificarne gli esiti complessivi, diretti e indiretti, sia a breve che a lungo termine per rivedere, correggere, potenziare le scelte fatte. In questo scenario si sancisce un nuovo patto di welfare tra i diversi attori coinvolti dove ciascuno secondo il proprio ruolo e funzioni dà il proprio contributo.

Temi trattati e proposte

Il gruppo si è focalizzato su quali principi, con che governance, con quali criticità e priorità predisporre politiche sociali valorizzanti la famiglia come soggetto attivo e generatore di risorse vitali ai livelli territoriali. Il metodo seguito, partendo dal contesto e dalla legislazione vigente, ha permesso un serrato e dettagliato confronto fra tutti i soggetti del gruppo, portatori di specifiche e qualificate competenze. Il risultato è che sui temi trattati, selezionati tra le numerose problematiche che gravano sui territori, si è proceduto a un approfondito esame delle criticità, per arrivare a formulare proposte non solo considerate urgenti, ma indispensabili alla costruzione di un welfare familiare rispettoso e adeguato alla realtà.

<u>Politiche per la non autosufficienza</u>.

1) Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 31 maggio 2017 è stato istituito un tavolo di confronto tra Governo, Sindacati e Associazioni sulle politiche per le non autosufficienza. È importante valorizzare tale sede in vista non solo della prossima elaborazione del PNA, ma anche nella sua concreta realizzazione, nella sua compiuta articolazione e con la dovuta continuità. 2) Il Piano per la Non

Autosufficienza deve essere accompagnato dalla definizione dei LESNA e deve indicare il percorso per la loro attuazione a partire dal progressivo, ma certo, incremento del finanziamento prevedendo anche gli interventi di prevenzione della NA. 3) Forte è il rischio che si identifichino i livelli essenziali delle prestazioni e i beneficiari delle stesse sulla base delle risorse oggi stanziate nel Fondo nazionale. Si ribadisce perciò la necessità di una legge quadro nazionale. 4) I LESNA fanno parte dei LEP socio-assistenziali (ex legge 328/2000), si aggiungono quindi a quelli sanitari e vanno integrati con essi. La definizione dei LESNA va accompagnata dall'adozione di strumenti integrati (presa in carico unica, Piano di Assistenza Individuale, Unità Valutativa Multidimensionale Integrata, ecc.). Peraltro l'adozione del budget di cura individuale, ipotizzato nella bozza di proposta governativa, presuppone l'integrazione dei quegli aspetti. 5). Occorre adottare criteri uniformi che superino quelli assunti nei diversi sistemi regionali, in linea con le indicazioni ICF dell'OMS, per accertare le condizioni di NA legate all'invecchiamento, spesso causate dalla presenza di pluripatologie. 6) E' necessario monitorare e ridurre l'eterogeneità della spesa, dei modelli di intervento tra i territori. Questo compito potrà essere agevolato dalla costituzione del casellario dell'assistenza. 7) Occorre evitare un processo di frammentazione di risposte ai bisogni che si sottraggono a una comune verifica di priorità.

Dopo di Noi

Un importante aggiornamento normativo con riferimento alle persone non autosufficienti è rappresentato dalla Legge n.112/2016 sul "Dopo di noi", passaggio fondamentale verso la deistituzionalizzazione e la costruzione di percorsi di autonomia delle persone con disabilità grave, con l'accento specifico nella fase della vita che vede la scomparsa dei loro familiari. La mancanza di un sistema nazionale di diritti sociali limita lo sviluppo di esperienze positive.

Si chiede 1) un impegno preciso nella costruzione condivisa del Progetto di vita (articolo 14 della legge 328/2000) e non più solo l'erogazione di servizi o prestazione spesso non integrati tra loro; 2) che si definisca un budget personalizzato in cui risorse sociali e sanitarie confluiscano in un unico progetto personalizzato; 3) acquisire sempre più la capacità di essere "case manager" integrando i diversi profili professionali necessari alla costruzione del progetto, le risorse sociali e sanitarie, ma anche quelle della persona con quelle pubbliche; 4) la certezza delle risorse a disposizione dell'ente locale diventa centrale nella logica del budget personalizzato. Il progetto di vita deve essere sostenibile nel tempo e flessibile per seguirne la crescita e lo sviluppo; 5) il Fondo Nazionale deve essere vincolato, ma soprattutto potenziato e occorre investire su strutture che permettano di smaltire liste di attesa insostenibili; 6) oltre all'aumento dei posti occorre prendere in seria considerazione l'aumento delle problematiche, soprattutto dei minori; 7) è urgente ripensare le politiche per gli anziani, dalla assistenza domiciliare alla sperimentazione di assistenza come l'affidamento in casa dove la persona viene seguita o da altre famiglie o da familiari che possono diventare assistenti familiari; 8) vi è la necessità di una Legge quadro sul "prendersi cura", con particolare attenzione, riconoscimento, almeno giuridico, e valorizzazione della figura del caregiver familiare; 9) si auspica l'istituzione di un tavolo per la non autosufficienza con i soggetti presenti, gli altri ministeri competenti, l'Inps, le Regioni e l'Anci, al fine di definire puntualmente obiettivi e tempi per la stesura del piano nazionale delle politiche per la non autosufficienza.

Politiche per i Minori non accompagnati.

Il flusso continuo dei MSMA comporta la necessità di organizzare un sistema di accoglienza in grado di rispondere in maniera qualificata sia nell'immediato, sia nel successivo inserimento dei bambini e ragazzi in percorsi di integrazione sui territori. Il sistema SPRAR evidenzia criticità rispetto: a) distribuzione non omogenea sia nella prima che nella seconda accoglienza; b) grande concentrazione negli stessi ambiti geografici; c) "nuove povertà" aggiuntive accanto a quelle delle famiglie; d) tempi di permanenza non rispettati a caudsa del "doppio imbuto".

Si propone quindi di: 1) promuovere strumenti quali l'affido familiare, il reperimento di tutori volontari, i percorsi scolastici e formativi e di rafforzamento delle competenze; 2) individuare un modello di accoglienza che si articoli in un ampio ventaglio di risposte: 3) istituire l'elenco dei tutori volontari presso ogni Tribunale per i Minorenni; 4) individuare e sistematizzare un insieme di risposte di ospitalità

diversificate che tenda progressivamente all'inclusione sociale del MSNA in un'ottica universalistica degli interventi di welfare; 5) valorizzare le diverse tipologie di accoglienza: dall'affidamento familiare (a famiglie e singoli), all'inserimento in strutture con caratteristiche adeguate al target; 6) sostenere lo svolgimento del ruolo dei servizi socio-sanitari rispetto alle azioni di conoscenza, selezione, formazione e supporto delle famiglie disponibili al progetto di affidamento familiare; 7) affrontare l'accoglienza dei MSMA in un ottica integrata con le politiche di welfare; 8) è necessario un generale ampliamento della rete di seconda accoglienza. La percentuale di posti di accoglienza da riservare alla rete SPRAR dovrà tenere conto in via prioritaria delle esigenze registrate e manifestate dai singoli territori; 9) considerare che tali misure non potranno essere sufficienti a coinvolgere nuove amministrazioni locali nello SPRAR se non si metteranno a regime le modalità di intervento relative alla prima accoglienza attraverso dall'apertura di centri governativi per la prima accoglienza gestiti Ministero dell'Interno, garantendo loro risorse specifiche e adeguate, garantendo ai Comuni il rimborso delle spese sostenute, invece del contributo fisso attualmente previsto; 10) assumere personale dei servizi sociali dei Comuni che ospitano quote significative.

Politiche di contrasto alla violenza di genere.

La violenza di genere è fenomeno sommerso dentro le pareti domestiche. Le proporzioni del fenomeno della violenza richiedono l'attenzione ad alcune criticità: a) discontinuità nell'erogazione delle risorse finanziarie ai Cav con rischio di chiusura; b) carenti intese inter-istituzionali; c) rapporto tra le vittime e la Giustizia, che non sempre riconosce situazioni di pericolo e rischi.

Le proposte riguardano i seguenti temi:

Prevenzione: aggiornamento e la formazione del corpo docente in tutte le scuole di ogni ordine e grado. Va previsto un apposito decreto di attuazione della legge 13 luglio 2015, n. 107 che valorizzi la collaborazione tra mondo della scuola e centri antiviolenza.

Formazione: deve interessare tutte le figure professionali/operatori/operatrici che entrano in contatto con le donne che subiscono violenza; deve seguire un approccio integrato e multidisciplinare alle fenomenologie della violenza; nei curricula universitari a indirizzo sociale, medico, legale, storico e politico, potrebbero essere inseriti moduli anche in collaborazione con i centri antiviolenza.

Comunicazione: promuovere la definizione di codici di autoregolamentazione o linee-guida che assicurino un eguale trattamento per le televisioni pubbliche come quelle private.

Protezione e sostegno delle donne vittime di violenza, sole o con figli: definire con precisione i diversi livelli di governance al fine di avere chiarezza di interlocuzione oltre che di responsabilità, anche in relazione all'assunzione di impegni di natura finanziaria, *uscendo dalla logica "progettuale*"; modificare la normativa vigente prevedendo l'adozione di Piani nazionali ordinari di intervento di respiro almeno triennale; prevedere risorse certe e adeguate da destinare ai centri antiviolenza a integrazione di quanto destinato da regioni e comuni; definire Piani/Programmi operativi integrati in ogni regione, con particolare riferimento al potenziamento e alla qualificazione dei servizi per la prevenzione e il contrasto del fenomeno, alle misure per gli inserimenti socio-lavorativi delle donne vittime di violenza, agli interventi per garantire adeguata assistenza economica e alloggiativa; promuovere la costituzione *di "reti locali antiviolenza;* sottoscrivere protocolli tesi a costituire tavoli permanenti di lavoro; sostenere globalmente i percorsi di fuoriuscita dalla violenza con sostegno alla formazione e alla riqualificazione professionale e con azioni tese al reinserimento lavorativo (es microcredito); promuovere e sostenere azioni di recupero per gli uomini maltrattanti, sempre nell'ottica di prevenire recidive e di proteggere le vittime di violenza; attuare quanto previsto dalla Legge n. 208 del 2015 (Legge di Stabilità 2016), agli artt. 790-791, in merito alla istituzione nelle aziende sanitarie e ospedaliere di un percorso di protezione denominato «Percorso di tutela delle vittime di violenza»; porre attenzione specifica all'accoglienza e ai percorsi di sostegno delle donne migranti e rifugiate richiedenti asilo in quanto categorie più esposte a forme multiple di violenza, compresa la tratta e lo sfruttamento sessuale, ribadendo il principio di divieto di respingimento stabilito dalla Convenzione del 1951.

Il gruppo di lavoro chiede di estendere i congedi, per le donne che intraprendono un percorso di protezione, da 3 a 6 mesi, che è il periodo minimo della permanenza nei Centri, ampliando la platea delle

beneficiarie alle lavoratrici del comparto domestico. Confindustria propone il prolungamento del congedo di tre mesi se viene disposto dalle pubbliche autorità, per ragioni di incolumità, l'allontanamento della donna dal luogo abituale di residenza[1].

Perseguimento dei colpevoli e protezione delle vittime: assumere la categoria "femminicidio" quale istituto giuridico autonomo; qualificare la violenza assistita in danno dei minori e dei figli già maggiorenni conviventi, quale autonoma fattispecie di reato; opportuno uno specifico coordinamento tra giurisdizione penale e civile; necessità di potenziare la fase cautelare del procedimento penale al fine di tutelare la donna e il nucleo familiare; favorire, quando possibile, la permanenza delle donne e dei minori nei loro contesti di vita, monitorando l'attuazione delle misure interdittive comminate agli autori delle condotte violente; istituire sezioni specializzate penali in sede non solo inquirente ma anche giudicante, con magistrati formati in materia; prevedere che tutte le denunce di violenza contro le donne e i minori possano essere affidate alle Sezioni specializzate; garantire per le donne vittime di violenza la protezione anche successivamente alla estinzione della misura cautelare ovvero dopo l'espiazione della pena definitiva, con programmi di protezione assimilabili alla normativa dei testimoni di giustizia; inibire, in attuazione dell'art. 48, comma 1 della Convenzione di Istanbul, la possibilità del patteggiamento nei reati di violenza contro le donne; qualificare espressamente la violenza assistita in danno dei minori e dei figli già maggiorenni conviventi, quale autonoma fattispecie di reato; inibire da parte dei giudici e dei servizi sociali la possibilità di prescrivere o orientare verso la mediazione familiare perché è proibito dall'art. 48 della Convenzione di Istanbul; prevedere il diritto al *risarcimento del danno* per il pieno recupero delle vittime; sostenere progetti immediati di sostegno e tutela agli orfani di violenza; ripensare l'applicazione *dell'affidamento condiviso* nelle situazioni di violenza, che anzi dovrebbe essere causa di esclusione da parte del genitore autore/reo di atti violenti; rendere impossibile al femminicida di ereditare a scapito dei figli.

Livelli essenziali delle politiche sociali e valutazione del loro impatto sulla vita familiare (VIF).

Tra le funzioni fondamentali dei comuni vi sono i LEP Sociali, i quali tuttavia non sono stati ancora definiti con legge nazionale; a oggi manca ancora una riorganizzazione complessiva e organica delle funzioni fondamentali, ma soprattutto manca completamente la definizione di un rapporto esplicito, stabile e sostenibile tra il gettito effettivo dei tributi locali e le singole funzioni fondamentali.

1) Il problema più urgente è la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali LEPS, Il percorso di definizione dei LEPS va attuato in modo graduale e progressivo e condiviso con tutti gli attori dei territori incluse le famiglie stesse[2]; 2) istituire un LEPF – livelli essenziali delle prestazioni familiari; 3) rispettando il dettato costituzionale, devono essere garantite le risorse necessarie ad assicurare il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; 4) i LEP Sociali devono essere integrati con i LEA Sanitari e a questo scopo è importante la revisione dei LEA con il nuovo Patto per la Salute; 5) occorre definire il cosiddetto "Budget territoriale per le politiche familiari", che ricomponga in un unico quadro complessivo le risorse messe a disposizione per il finanziamento dei piani territoriali per la famiglia; 6) si ritiene necessaria l'introduzione nel Budget territoriale di una sezione specifica dedicata alla progettazione e al finanziamento di "Piani territoriali per la famiglia"; 7) Si ritiene necessario: rendere obbligatoria per legge la VIF (Valutazione di Impatto familiare) per il legislatore, statale e regionale e per gli interventi distrettuali/locali cos' da far crescere una cultura della valutazione che permetta di verificare il grado di familiarità delle politiche, analizzando la produzione normativa in base a specifici obiettivi, di valutare gli outcome, diretti e immediati o gli impatti specifici a breve-medio termine o gli impatti globali, cioè gli esiti complessivi diretti e indiretti di una politica; 8) costruire uno strumento che

[1] I tre mesi dovrebbero essere fruiti in modo continuativo e la copertura finanziaria dovrebbe essere assicurata, mediante la riduzione del Fondo di cui all'art. 1, comma 107 della L. 23/12/2014, n. 190.

[2] Nelle proposte relative alla definizione dei Lep per il sociale, non vengono individuate le modalità con cui si intende far fronte alla maggiore spesa pubblica conseguente alla definizione dei livelli medesimi. Anche alla luce della ricognizione svolta ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 68 del 2011 e delle valutazioni ivi condotte, a giudizio di Confindustria, appare possibile affermare la necessità di una puntuale individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali che si intende proporre come tali e del livello di governo chiamato a rispondervi. Tutto ciò allo scopo di rendere il più possibile efficiente l'allocazione delle risorse finanziarie già disponibili ed evitare il rischio di dover introdurre nuovi oneri fiscali anche in ragione della disomogeneità territoriale rilevata in fase di ricognizione.

permetta verifiche strutturate attraverso metodologie e strumenti operativi quantificabili e verificabili; 9) i soggetti coinvolti nell'applicazione di una VIF sono tutti i soggetti o gruppi sociali coinvolti in politiche pubbliche o finanziate con denaro pubblico; 10) la VIF deve essere realizzata su due distinti livelli e con una integrazione di diverse metodologie: - il livello MACRO, in cui si possono usare strumenti quantitativi e conteggi statistici che permettano di realizzare scenari di impatto economico rispetto alla misure da realizzare - il livello MICRO, che preveda un monitoraggio e una valutazione degli interventi in una logica multistakeholder, con metodologie qualitative e quantitative, in modo che tutti i soggetti possano esprimere valutazioni e giudizi in una logica multidimensionale del benessere (aspetti culturali, relazionali, psicologici ecc.).

Politiche per la conciliazione famiglia-lavoro.

Con l'approvazione nel 2016 da parte del Parlamento Europeo della Risoluzione *Creazione di condizioni del mercato del lavoro favorevoli all'equilibrio tra vita privata e vita professionale*, viene fissato il principio fondamentale che le politiche di conciliazione, per essere efficaci, devono sviluppare l'integrazione di elementi diversi e devono rispondere alle esigenze delle famiglie lungo tutto il ciclo di vita, dalla nascita dei figli all'assistenza dei genitori anziani.

a) Sistema integrato dei servizi per la prima infanzia.

La prospettiva aperta dalla recente approvazione del Decreto legislativo n. 65 del 13 aprile 2017 (Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107) sulla riforma dello 0-6, viene positivamente valutata. Sebbene l'impianto generale della nuova norma dichiari la "progressività" della attuazione della riforma, è necessario focalizzare le più idonee azioni da realizzare già da subito. Un piano pluriennale sarà orientato a consolidare la generalizzazione della scuola dell'infanzia e la diffusione dei nidi, a garantire la formazione universitaria dei nuovi educatori e insegnanti e il coordinamento territoriale del sistema integrato 0-6. Sarà per questo molto importante la concertazione fra i diversi livelli di governo e fra i diversi protagonisti – pubblici e privati – della gestione dei servizi. La Conferenza Unificata sarà per questo un contesto elettivo così come lo saranno gli accordi inter-istituzionali a livello regionale e di ambiti territoriali, con il coinvolgimento del partenariato socio-economico. Quanto alla finalizzazione delle risorse disponibili, tre sembrano le più importanti prospettive da perseguire: 1) è fondamentale attuare – sia pur progressivamente - l'esclusione dei nidi dai servizi a domanda individuale, prevedendo delle risorse utili ad alleggerire progressivamente il peso tariffario che attualmente grava sulle famiglie anche nel caso dei nidi comunali o privati convenzionati. Per questo occorre che specifiche risorse siano destinate alla copertura dei costi di gestione, in modo da strutturare l'integrazione del segmento 0-3 con quello 3-6; 2) la realizzazione dei "poli educativi" va monitorata con la massima attenzione, affinché possano diventare uno snodo di innovazione e integrazione; 3) è molto interessante anche la prospettiva – complementare – dello sviluppo delle sezioni primavera, che potranno sostenere lo sviluppo di una offerta anche per i bambini più piccoli in particolare nelle aree del Paese – il mezzogiorno – in cui il nido è meno diffuso.

b) Tempi delle città.

b1) *Tempi della scuola* - ricorrere alle risorse della nuova programmazione comunitaria (PON nazionali / POR regionale) per le ore di pre e post scuola, organizzando attività di formazione aggiuntiva e/o anche ludico-ricreativa. b2) *Tempi della PA con servizi erogati al pubblico (certificazioni, etc.).* a) Promuovere la più ampia digitalizzazione di questi servizi anche ricorrendo alla nuova programmazione comunitaria (PON nazionali / POR regionale) in raccordo con le amministrazioni centrali dello Stato e/o con le amministrazioni locali (Regione, Provincia, Comune); b) prevedere aperture degli uffici/gli sportelli al pubblico della PA in linea con le esigenze dei cittadini lavoratori residenti. b3) *Tempi della sanità.* Rendere più agevole la fruizione dei servizi erogati dall'SSN anche mediante un ampio ricorso alla digitalizzazione. b4) *Tempi dei trasporti* organizzare il sistema dei trasporti in modo intermodale (treno, autobus, parcheggi) permettendo così ai lavoratori di utilizzare il servizio pubblico in maniera efficiente.

c) Sostegno alle misure di welfare aziendale e per reti di impresa.

Confindustria propone di prevedere agevolazioni fiscali a favore delle misure di welfare aziendale promosse dalle reti di impresa.

- *Attuazione articolo 25* del decreto legislativo n. 80 del 2015. Prevedere al più presto il decreto che disciplini l'accesso allo stanziamento previsto dall'articolo 25, in modo che possa essere operativo già per la contrattazione siglata nel 2017, con le un accesso semplice e rapido.

- *Contrattazione di secondo livello aziendale o territoriale* - per estendere l'azione alle PMI che non hanno rappresentanza sindacale al proprio interno, la definizione di contrattazione aziendale dovrà fare riferimento ai contenuti dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015.

- *Definizione nella contrattazione di secondo livello degli istituti ammessi*. Gli istituti ammessi al beneficio dovranno essere definiti all'interno della contrattazione di secondo livello. - *Istituti contrattuali*. Le linee guida dovrebbero contenere misure volte a sostenere la contrattazione collettiva volta alla genitorialità, all'assistenza ai familiari non autosufficienti e alla cura di sé per i lavoratori disabili o affetti da gravi patologie e più in generale la conciliazione (congedo paternità, permessi per visite/malattie figli, incremento retribuzione congedo parentale, permessi per ricovero parente non autosufficiente), con particolare riguardo alle misure dedicate al welfare aziendale e all'introduzione dello smartwoking, purché innovative rispetto alle previsioni di legge e alle tutele già introdotte dalla precedente contrattazione collettiva. - *Aree di intervento*. L'incentivo dovrà essere riconosciuto alle imprese che abbiano definito almeno due istituti. - *Problematiche attuative dell'istituto della cessione permessi solidali (ex art.24 del d.lgs.151 del 2015):* per superare le problematiche dell'attuazione dell'istituto e per favorirne la diffusione, si chiede un intervento esplicativo dell'INPS di chiarificazione (che Confindustria ritiene inutile) - Una particolazione attenzione va riservata alla PMI tradizionalmente più in difficoltà nella gestione di strumenti di flessibilità e di conciliazione. *Monitoraggio e valutazione* – si propone la costituzione di un organismo con il comitato interministeriale e il partenariato socio-economico, con l'obiettivo della valutazione e monitoraggio delle misure e della loro riprogrammazione. - *Prosecuzione del finanziamento e strutturalità* - al termine della sperimentazione è necessaria una valutazione congiunta con il partenariato delle azioni poste in essere, ai fini di un'eventuale prosecuzione del finanziamento con una prospettiva di strutturalità.

d) Sistema dei congedi[3].

Congedo paternità – Prevedere l'estensione del congedo di paternità retribuito, rendendolo in parte obbligatorio.

Congedo figli adolescenti – prevedere ex lege permessi auspicabilmente retribuiti per i figli di 12/18 anni.

Permessi retribuiti malattia figlio – prevedere ex lege permessi retribuiti per la malattia del figlio; *Incremento della copertura retributiva del congedo parentale* – incremento sostanziale della copertura retributiva del congedo parentale, oggi prevista al 30%.

[3] Confindustria valuta che l'ordinamento giuridico italiano annoveri già un'ampia gamma di tutele in termini di congedi e di permessi (per la cura della famiglia), tali da permettere una opportuna conciliazione fra i tempi di vita e di lavoro. Ritiene che la previsione di nuovi congedi e l'incremento dei relativi trattamenti economici, possano comportare il rischio di accrescimento del costo del lavoro in ragione della possibile elevazione delle aliquote contributive per far fronte ai sopraggiunti oneri di copertura. Richiama l'attenzione sulla necessità che si operi di preferenza nel rendere più "concilianti" i territori dando, ad esempio, attuazione ai "tempi delle città".

GRUPPO DI LAVORO 5
Proposte e prospettive per un fisco a sostegno delle famiglie

Referente del Comitato scientifico: Prof. Mauro Marè
Coordinatore del gruppo: Dott. Silvio Magliano

Premessa

Nel corso delle sedute dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia si sono insediati i sottogruppi di lavoro per la preparazione della Conferenza nazionale, tra di essi un sottogruppo si è occupato delle politiche fiscali a sostegno della famiglia e un altro dei costi e del finanziamento delle prestazioni dedicate. A seguito del lavoro svolto è stato deciso di integrare le analisi e le proposte elaborate nei due gruppi in virtù della complementarietà dei temi.

L'impianto teorico che sottende il lavoro poggia sul riconoscimento del valore sociale che lo Stato attribuisce alla famiglia, con l'assunto che a fronte dei maggiori oneri economici derivanti dalla presenza dei carichi familiari lo Stato riconosce minori obblighi fiscali alle stesse famiglie.

Come noto le famiglie nel corso degli ultimi dieci anni hanno subito le conseguenze della più grave crisi economica dal dopoguerra a oggi – aggravatasi dal 2011 con la crisi dei debiti sovrani – caratterizzata da una contrazione significativa del Pil e dell'occupazione, con quest'ultima che ha mostrato solo di recente importanti segnali di ripresa.

In conseguenza della situazione economica generale del Paese si è osservata una forte crescita nell'ultimo quinquennio della povertà delle famiglie e dei singoli. L'impoverimento ha colpito maggiormente le famiglie con figli e in particolar modo quelle con figli minorenni. Di recente l'Italia ha colmato il ritardo nelle misure di contrasto alla povertà mettendo a punto importanti strumenti di lotta all'esclusione sociale (REI - Reddito di inclusione) seppur le risorse attualmente a disposizione non permettano di dare subito risposta all'intera platea di soggetti potenziali beneficiari in quanto in condizioni di povertà assoluta. Tale misura, come ovvio, non esclude una più ampia riforma della fiscalità generale con una più favorevole tassazione per le famiglie con figli e più in generale delle famiglie numerose – perseguendo obbiettivi di equità orizzontale – con una specifica attenzione alle condizioni delle famiglie meno abbienti – perseguendo obbiettivi di equità verticale – e sostenendo la riduzione delle tasse di chi vive del proprio lavoro incentivando l'occupazione dei giovani e delle donne.

Temi trattati e proposte

Tenuto conto dello scenario sin qui descritto, i temi trattati hanno fatto perno attorno a ipotesi di ridefinizione del quadro fiscale in un'ottica di centralità della famiglia arrivando a formulare una serie di proposte:

- la riforma dell'Irpef con una No Tax Area mobile, presentata dal Forum delle associazioni familiari;
- l'istituzione di un Nuovo Assegno Familiare Universale (NAFU, proposta presentata unitariamente da Cgil, Cisl e Uil);
- la riforma della Tari (frutto di una riflessione sollecitata dall'Anci);
- la proposta di riforma del sistema di esenzione per reddito dal ticket sanitario, un'ipotesi presentata dal Forum delle associazioni familiari.

Le proposte evidenziano alcuni aspetti condivisi, in primis la comune volontà di rimuovere le discriminazioni fiscali che emergono dall'evidenza che le famiglie possono essere penalizzate dalla fiscalità quando essa non riesca a tenere pienamente conto dei carichi familiari, promuovendo dunque il raggiungimento di una maggiore equità orizzontale. È stata espressa l'esigenza di politiche tributarie non discriminatorie per far pagare in modo egualitario e superare condizioni di discriminazione fiscale delle famiglie monoreddito e/o numerose, una circostanza che è stata ripetutamente richiamata dalla Corte

Costituzionale, e il principio stesso, tanto costituzionale quanto comunitario della sussidiarietà presuppone che alle famiglie venga permesso di auto-organizzarsi, cosa che dovrebbe portare a escludere la tangibilità del c.d. minimo vitale, necessario a un'esistenza libera e dignitosa.

Considerate le critiche dinamiche demografiche, si rende evidente anche il paradosso della discriminazione delle famiglie numerose che, invece, dovrebbero essere agevolate con particolare riguardo, nel rispetto del dettato dell'art. 31 della Costituzione. La rimozione delle attuali discriminazioni fiscali delle famiglie, con la conseguente maggiore disponibilità reddituale, potrà apportare un beneficio anche all'intera comunità, poiché determinerà senz'altro un positivo incremento dei consumi.

Altra ipotesi discussa è stata dunque quella di una No Tax Area mobile e crescente con la numerosità del nucleo familiare, da conciliare con l'esigenza che la base di partenza di una imposta progressiva debba essere il reddito. La proposta di riforma dell'Irpef mantiene, infatti, la progressività dell'imposta per il reddito eccedente la No Tax Area mobile e non esclude l'ipotesi di uno scaglione aggiuntivo con un'aliquota maggiore per i redditi molto elevati, prevenendo così possibili obiezioni relative alle famiglie numerose più abbienti. Più in generale, la versatilità della proposta Fattore Famiglia di riforma dell'Irpef ne consente un'applicazione graduale che può utilmente coniugarsi con le effettive risorse finanziarie a disposizione, tenuto conto anche del beneficio economico recentemente introdotto con il ReI.

Altro tema di rilievo è quello del superamento del sistema delle detrazioni per carichi familiari nella sua attuale configurazione, reimpiegando le risorse per finanziare le riforme di sistema proposte: riforma strutturale dell'Irpef oppure NAFU, a seconda delle rispettive impostazioni.

Il confronto ha reso evidente anche l'urgenza di elevare l'attuale soglia stabilita per considerare un familiare a carico collocandola a un importo pari all'indice Istat di povertà relativa poiché si ritiene che l'attuale soglia sia troppo esigua e tale da disincentivare il lavoro giovanile e femminile e incentivare fenomeni di evasione. Più basso è il reddito della famiglia e più alto deve essere il sostegno economico da parte dello Stato, ed è necessario che cresca all'aumentare dell'ampiezza del nucleo familiare tenendo conto delle situazioni di non autosufficienza, invalidità, disagio fisico e psichico e di vedovanza.

A questo si collega anche il problema dei c.d. incapienti, di cui il gruppo ha discusso proponendo l'erogazione, in loro favore, di un assegno compensativo del mancato godimento delle agevolazioni fiscali di cui essi sono, solo teoricamente, beneficiari.

In merito alla riforma dell'Irpef, si ritiene che non sia opportuno ricorrere alla c.d. tassazione per parti (quali il quoziente, lo *splitting* fiscale) poiché si tratta di strategie che producono vantaggi soprattutto per i redditi più elevati e che in assenza di misure integrative creano forti disincentivi al lavoro femminile.

Per quanto riguarda la riforma del sistema di esenzione per reddito dal ticket sanitario sono stati analizzati i materiali presentati dal Forum delle associazioni familiari. Per promuovere l'equità fiscale anche in questo contesto si propone di rivedere il sistema delle esenzioni dal pagamento del ticket, con una riforma che tenga conto dei carichi familiari e degli indigenti che non rientrano nei codici di esenzione. All'uopo si propone di unificare la soglia reddituale di esenzione "per reddito", riducendola a un'unica soglia esente pari all'indice Istat di povertà relativa ("NO TICKET AREA"), che andrà, però, elevata in relazione alla numerosità dei membri e alle situazioni di disagio del contribuente e/o degli eventuali familiari a suo carico ("NO TICKET AREA" mobile).

Interviene a favore delle famiglie anche la proposta dell'introduzione delle agevolazioni sulla TARI e, in particolare, quella connessa alla composizione dei nuclei familiari con la previsione di agevolare le famiglie più numerose; la riforma andrebbe nella direzione di rendere il tributo locale effettivamente in grado di finanziare i servizi attraverso l'effettivo costo da far pagare in modo egualitario nel rispetto delle esigenze effettive della popolazione locale. Il costo della misura è stato stimato in circa 1,5 miliardi di euro, le norme da modificare sarebbero i commi 659 e 660 della legge 147/2013 e lo strumento da utilizzare il regolamento di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446. L'introduzione di agevolazioni TARI – componente dell'imposta unica comunale (IUC) – riducendo progressivamente la tassazione nei nuclei familiari caratterizzati da un minino di uno fino a un massimo di sei o più componenti, con la presenza nel nucleo stesso di almeno un giovane in età di 0-26 anni, determinerebbe un maggior reddito disponibile che le famiglie potrebbero destinare ai consumi generando così un valore aggiunto in termini di nuova domanda di beni sul mercato.