

**COMMISSIONE XII
AFFARI SOCIALI****RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA****14.****SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 APRILE 2007****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MIMMO LUCÀ****INDICE**

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Lucà Mimmo, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CONDIZIONI SOCIALI DELLE FAMIGLIE IN ITALIA	
Esame del documento conclusivo:	
Lucà Mimmo, <i>Presidente</i>	3, 10, 12
Bianchi Dorina (Ulivo)	11
Di Virgilio Domenico (FI)	9, 11, 12
Zanotti Katia (Ulivo)	10
<i>ALLEGATO</i> : Proposta di documento conclusivo	13

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: L'Ulivo: Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza Nazionale: AN; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Italia dei Valori: IdV; La Rosa nel Pugno: RosanelPugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; Democrazia Cristiana-Partito Socialista: DC-PS; Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Repubblicani, Liberali, Riformatori: Misto-RLR.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MIMMO LUCÀ

La seduta comincia alle 15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia, l'esame del documento conclusivo.

La proposta di documento conclusivo da me predisposta è, ovviamente, una bozza a carattere provvisorio, che illustrerò brevemente e che sarà pubblicata in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Desidero ringraziare il Servizio studi, in particolare la dottoressa Fazio e il dottor Buscemi, per la collaborazione nonché per il contributo molto professionale al lavoro della Commissione.

Considerando l'ampiezza del materiale molto interessante sottoposto all'attenzione della Commissione, sia nel corso delle tredici audizioni svolte, sia attraverso i documenti consegnati, è evidente come nella proposta di documento conclusivo si sia potuto tenere conto in misura molto

ridotta della mole di informazioni, considerazioni e proposte offerte alla nostra attenzione. Rimando, pertanto, a quei testi e a quegli interventi per tutti coloro che intendano approfondire la materia.

Per ragioni di tempo, mi limiterò ad illustrare la proposta di documento conclusivo da me predisposta. Questa, anche per prassi, si compone di tre parti. Nella prima parte, viene riassunto il quadro normativo di riferimento, con particolare riguardo alla XIII e alla XIV legislatura, nonché alla prima parte della XV, attualmente in corso. Ritengo sia stato svolto un utile ed analitico lavoro di sintesi della produzione normativa nazionale che, collocato in questo documento, garantisce una maggiore fruibilità del nostro lavoro.

La seconda parte riguarda specificamente il risultato delle audizioni svolte. In particolare, una prima sezione concerne l'analisi della trasformazione delle dinamiche familiari, mentre la seconda riguarda le criticità prodotte ed alimentate da questa trasformazione.

Vi è, inoltre, una terza parte, che contiene valori di riferimento e soprattutto linee guida per l'attività legislativa (di cui, ovviamente, mi assumo ogni responsabilità), che sottopongo all'attenzione della Commissione al fine di giungere alla più ampia condivisione.

È auspicabile che il periodo delle vacanze pasquali sia utilizzato al meglio; se la prossima settimana non vi sarà alcuna attività parlamentare, si potrebbe riprendere l'argomento nelle sedute immediatamente successive, che fino al 3 maggio non saranno molte. Per quella data, infatti, con il Presidente della Camera, abbiamo deciso di presentare pubblicamente il documento conclusivo di questa indagine nell'ambito di una iniziativa alla quale parteciperanno,

oltre al Presidente della Camera, il ministro delle politiche per la famiglia, il presidente e i componenti la Commissione bicamerale per l'infanzia, nonché altri colleghi. In quell'occasione, saranno nostri ospiti tutti i soggetti che sono stati invitati alle nostre audizioni, unitamente ad altre personalità.

Illustrerò ora per ampi cenni la proposta di documento conclusivo, segnalando alla vostra attenzione i punti principali. Mi riprometto di essere più fedele al testo nella parte finale, che riguarda le linee di indirizzo.

Avverto, infine, che al termine dell'illustrazione non si svolgerà la discussione, che avrà luogo nelle sedute successive. Com'è ovvio, dovendo lavorare ad un testo da sottoporre a votazione, non ci limiteremo a svolgere un dibattito, ma saranno apprezzabili, anzi indispensabili, emendamenti ed integrazioni da sottoporre all'attenzione della Commissione e del presidente.

Per quanto riguarda i processi di trasformazione, vorrei innanzitutto soffermarmi sulle trasformazioni demografiche, ovvero sulla riduzione della dimensione media delle famiglie, cui si accompagna un aumento percentuale delle persone di età più avanzata. Si riscontra, quindi, un processo di semplificazione delle strutture familiari, che si stringono e si allungano nel tempo, con la riduzione del numero delle famiglie più numerose — con 5 o più componenti — e di quelle delle coppie con figli. Si assiste anche ad un incremento delle persone sole e delle coppie senza figli.

Migliorano i livelli di sopravvivenza, per cui le persone che vivono in coppia condividono una parte sempre più lunga della vita. Negli ultimi dieci anni, infatti, gli anziani ultrasettantacinquenni che vivono ancora in coppia sono passati dal 45,5 al 50,2 per cento. La famiglia italiana è soggetta quindi a fenomeni di contrazione e di invecchiamento.

Tutto ciò determina un grande squilibrio tra le generazioni, perché nascono meno bambini e si rileva un invecchiamento della popolazione molto più dila-

tato rispetto agli altri paesi, in particolare europei. Nel nostro paese il tasso di invecchiamento cresce in maniera rapidissima. Con l'aumento consistente dei grandi vecchi, si estendono i problemi di non autosufficienza. Ciò comporta anche un accrescimento della domanda di servizi assistenziali e di aspettative nei confronti del nostro sistema dei servizi da parte delle famiglie.

La famiglia non riesce più ad operare compiutamente come mediatrice di solidarietà tra le generazioni. Anche se in Italia la natalità è leggermente aumentata, passando negli ultimi tre anni da 1,22 a 1,31 figli per donna, questo aumento è dovuto prevalentemente alle donne immigrate, le quali hanno un tasso di natalità più elevato rispetto alle donne italiane, ovvero 2,6 figli contro 1,3 delle donne italiane.

La natalità, quindi, si pone come uno dei fattori cruciali nell'affrontare il problema della condizione familiare italiana. Un dato determinante per le politiche e le scelte da compiere è il seguente: in genere, le coppie italiane hanno un figlio in meno rispetto a quanto desidererebbero.

Anche per quanto concerne i modelli, si registra un profondo cambiamento. Si segnala un progressivo dilazionamento dell'età del matrimonio dovuto, in parte, all'aumento dell'istruzione e al ritardato ingresso sul mercato del lavoro e, in parte, alle difficoltà nel reperire un'abitazione. Cresce infatti il numero di giovani celibi e nubili, compresi nella fascia di età fra i 25 e i 34 anni, che vivono ancora nella famiglia di origine: in dieci anni, sono passati dal 35,5 al 43 per cento, con un incremento di quasi 10 punti. Questo fenomeno costituisce un forte differenziale del nostro paese rispetto all'Europa. Secondo i dati forniti dall'Istat, l'età media delle madri residenti in Italia alla nascita dei figli è di 30,8 anni: un anno in più delle madri del 1995. In Europa, invece, il primo figlio nasce, mediamente, tra i 26,5 e i 30 anni. Quindi, in Italia, si rinvia ad età più avanzata la nascita del primo figlio.

La questione del declino demografico non interessa soltanto l'Italia, ma nel nostro paese assume una connotazione tutta particolare.

Un altro elemento da segnalare è il seguente. Pur essendo ancora nettamente prevalente in Italia il modello tradizionale di coppia coniugata con figli, sono in continua crescita altri modelli familiari, formati da persone sole e da coppie senza figli. Cresce il numero delle famiglie con un solo genitore, fenomeno favorito anche dalla costituzione di famiglie ricostituite in seguito a separazioni e divorzi, che coinvolgono parentele talvolta anche particolarmente complesse.

Le nuove forme familiari comprendono, dunque, i *singles* non vedovi, le coppie non coniugate o ricostituite, i genitori soli, per un totale pari a circa 5.200.000 nel 2005: il 23 per cento, rispetto al 16,8 per cento del 1995.

Un dato interessante è quello relativo ai nuclei monogenitoriali, ovvero ai nuclei composti da un solo genitore con figli, che ammonterebbero a circa 2 milioni di persone, di cui l'83,6 per cento costituito da donne, con le comprensibili conseguenze di questa realtà.

Il terzo punto riguarda il rapporto famiglia-lavoro, con un elemento di particolare criticità, sul quale rimando alla lettura della proposta di documento conclusivo.

Un ulteriore capitolo riguarda le dinamiche familiari. In Italia, assistiamo ad un'essenziale solidità del nucleo familiare e la sempre più ampia articolazione delle tipologie familiari costituisce persino un fattore di forza che, in molte situazioni, permette alla famiglia di adattarsi — anche in termini di flessibilità — alle diverse sfide che le si presentano. In effetti, pur avendo perso molte delle funzioni tradizionali delle quali era titolare in passato, come quella relativa alla salute dei propri componenti, all'istruzione e all'educazione dei figli, la famiglia italiana ha conservato fortemente la dimensione della relazione sociale, della coesione, del supporto, dell'aiuto reciproco.

Per quanto concerne il benessere, se in linea generale il reddito a disposizione delle famiglie ha continuato a crescere nel corso di questi anni, sussistono all'interno di questo dato differenze e tendenze di divaricazione, con una forte sperequazione dei redditi e ampie fasce di povertà, soprattutto nelle famiglie con un solo o nessun percettore di reddito (concentrate soprattutto nel Mezzogiorno).

Considerando quindi la situazione complessiva del paese, si constata l'allargamento della forbice delle disponibilità economiche tra le famiglie che vivono con un reddito da lavoro dipendente e quelle che vivono con un reddito da lavoro autonomo, nonché tra le famiglie patrimonializzate e quelle che non sono tali.

Le situazioni di maggiore povertà si riscontrano nelle famiglie nelle quali al basso livello di reddito si accompagnano la numerosità del nucleo, l'assenza di un secondo reddito, l'assenza di fattori protettivi e di un patrimonio consolidato all'interno della famiglia. Spesso, le difficoltà economiche generano anche situazioni di sovraindebitamento. Dalla Banca d'Italia viene segnalata una crescita piuttosto consistente del fenomeno, soprattutto in concomitanza con eventi particolari, quali il divorzio, il trasferimento per motivi di lavoro, la presenza di una persona non autosufficiente, nonché situazioni di malattia o di assenza di una vera famiglia. Le criticità sono speculari alle citate trasformazioni.

Ho segnalato il tema del basso indice di natalità, indicatore della difficoltà implicita del « fare famiglia ». A sua volta, la riduzione della numerosità delle giovani generazioni provoca rilevanti squilibri negli scambi generazionali. Il calo della natalità, infatti, aumenta la probabilità che i minori crescano privi di reti parentali orizzontali, ovvero di fratelli, sorelle e cugini, in un contesto in cui le reti verticali (genitori, nonni e bisnonni) risultano, da un lato, più fragili a causa della frammentazione del nucleo familiare e, dall'altro, più onerose per il progressivo allungamento delle aspettative di vita.

L'abbandono dei progetti di genitorialità da parte delle giovani generazioni evidenzia, quindi, come oggi la famiglia sia percepita non più come fattore di crescita e di arricchimento — tema culturale —, bensì come causa di impoverimento economico e sociale e di peggioramento delle condizioni lavorative, soprattutto nel caso delle famiglie numerose.

Emerge, quindi, il tema di un clima sociale e culturale sfavorevole alla maternità e alla paternità. Non si tratta solo di una questione di carattere economico-sociale, bensì di un clima generale, per cui la famiglia viene percepita come una condizione di rischio, come un'avventura, come un elemento di pericolo, una minaccia, una sorta di difficoltà. All'annuncio di un matrimonio, infatti, mentre una volta ci si complimentava, spesso oggi si esprimono perplessità, laddove i linguaggi traducono un clima, una percezione, una fatica. Il problema, tuttavia, non è costituito dal matrimonio in sé, quanto dalla creazione di una famiglia.

Solo sul tema delle difficoltà sarebbe necessaria una relazione a parte, ma ritengo che non sia opportuno concentrarsi esclusivamente sulle questioni reddituali e sulla povertà. Esistono infatti altri temi importanti, come lo squilibrio determinato nelle relazioni familiari dall'aumento del divario anagrafico tra le generazioni.

Le difficoltà di comunicare e di rapportarsi all'interno della famiglia sono originate da una molteplicità di fattori, tra i quali la lontananza della residenza dal luogo di lavoro, l'inadeguatezza della rete dei trasporti, che assorbono molto tempo nel corso della giornata, la rigidità del modello occupazionale e degli orari di lavoro. Questi fattori, allungando il tempo trascorso fuori casa, comprimono le occasioni di scambio e di dialogo, oltre che gli spazi dedicati all'attività di cura e di educazione dei figli. Ne consegue il logoramento delle relazioni, dei canali di comunicazione intergenerazionale, che produce un diffuso malessere infantile e adolescenziale, fino ad episodi di devianza minorile, con un ritardo dei processi di responsabilizzazione, l'impoverimento cul-

turale delle giovani generazioni, l'omologazione dei riferimenti valoriali, il radicamento dei fenomeni di estraneità e di individualismo, la delega dei compiti educativi propri della genitorialità ad altri soggetti (scuola, associazionismo, *mass media*), la solitudine e l'emarginazione degli anziani e dei soggetti deboli.

Tali considerazioni, emerse nel corso delle audizioni svolte in Commissione, debbono essere portate all'attenzione del Parlamento e dell'opinione pubblica.

Tra le difficoltà relazionali sempre più diffuse, si segnalano quelle che interessano alcuni segmenti deboli del tessuto sociale: madri sole, coniugi separati o divorziati, anziani, persone celibi, nubili e vedove, disabili.

Le tensioni all'interno del nucleo familiare investono in modo particolare il rapporto tra genitori e figli. Si sono accresciute in maniera abnorme le attenzioni e le aspettative dei genitori sui figli, anche perché spesso si tratta di figli unici, mentre in altre famiglie sono aumentate le distanze comunicative, fino al determinarsi di situazioni di quasi abbandono, di violenza e di abuso all'interno del contesto familiare. L'analisi della crisi del ruolo formativo della famiglia ci porterebbe molto lontano. I minori, in particolare, versano sempre più frequentemente in situazioni di solitudine sociale, privati del coinvolgimento intersoggettivo del rapporto con le reti parentali, amicali e di vicinato. Il fenomeno dell'instabilità coniugale, molto ridotto in Italia rispetto al livello europeo, è anch'esso in crescita.

Per quanto riguarda l'altro nodo critico delle difficoltà relative al rapporto tra famiglia e lavoro, l'aggravamento della posizione della donna nello svolgimento delle funzioni lavorative e familiari, emerge il dato relativo alle crescenti difficoltà della donna italiana ad entrare nel mercato del lavoro, con la crescita del peso del lavoro domestico e di cura per la donna che lavora, a fronte di una lievissima crescita dell'impegno da parte dell'uomo per quanto riguarda il lavoro e la cura domestica (tuttavia, in misura assai

poco rilevante). Cresce inoltre il ricorso alla collaborazione di personale esterno alla famiglia (*colf* e *badanti*).

In particolare, con riferimento alle carenze della rete integrata dei servizi rivolti ai minori tra 0 e 6 anni o a persone in condizione di non autosufficienza o diversamente abili, si rileva una crescita della tendenza da parte della coppia ad avvalersi del contributo dei nonni. Si affidano insomma stabilmente i compiti di cura dei minori in tenera età ai nonni, ai parenti o agli amici.

Il sistema dei servizi dedicati alla prima infanzia è molto lontano dall'obiettivo del 33 per cento entro il 2010 fissato dal Consiglio europeo di Lisbona nel 2000.

Più specificamente, dai dati forniti dall'Istat emerge come i bambini di età compresa fra 1 e 2 anni con madre che lavora vengano affidati ai nonni per il 52,3 per cento, al nido privato per il 14 per cento, al nido pubblico per il 13,5 per cento e alla *baby sitter* per il 9,2 per cento. Peraltro, una parte rilevante del 30 per cento circa delle madri che non si avvalgono di un nido avrebbe voluto farlo, ma non l'ha fatto per l'assenza o la lontananza delle strutture, per la carenza dei posti o per i costi elevati.

La famiglia, dunque, anche in termini più allargati, nonostante le crescenti difficoltà, assolve un ruolo di protezione sociale, fornendo sostegno e solidarietà ai suoi componenti più deboli in situazioni di difficoltà, di disagio e di malattia, con particolare riferimento ai giovani, agli anziani e ai disabili. Esiste quindi ancora una funzione di *tutor*, di *welfare* della famiglia.

Per quanto riguarda gli aspetti problematici del sistema fiscale, le maggiori sfasature si riscontrano con riferimento alla numerosità della famiglia. Gli squilibri segnalati risultano particolarmente evidenti con riferimento all'imposta sul reddito delle persone fisiche, che non è adeguatamente parametrata alla numerosità dei carichi familiari, all'imposta comunale sugli immobili, che non è riferita alla numerosità della composizione familiare, e alla tassa sullo smaltimento dei rifiuti, che

non prevede adeguate agevolazioni in relazione al numero dei componenti del nucleo familiare. Considerazioni analoghe sono state svolte in ordine alle modalità di computo delle tariffe per i consumi di acqua, energia elettrica, gas, in quanto non rapportate alle peculiari esigenze delle famiglie numerose, come sottolineato nella relazione consegnataci dall'Associazione delle famiglie numerose.

Qualche elemento critico riguarda l'applicazione dell'ISEE e, infine, il fatto che le politiche fiscali lasciano irrisolta la questione della cosiddetta fascia di incapienza, ovvero dei contribuenti più poveri che, non avendo reddito, non pagano le tasse e quindi risultano tagliati fuori dai benefici previsti nelle manovre fiscali per redditi di altro spessore.

Esiste, inoltre, una serie di aspetti problematici che coinvolge il sistema dei servizi, le politiche sociali, gli squilibri del sistema previdenziale, le lacune di cui ci stiamo occupando in sede di esame dei progetti di legge in materia di sostegno alla non autosufficienza, le disabilità, le criticità connesse alla condizione economica delle famiglie, insomma, i temi riguardanti la povertà, le famiglie numerose, mono-reddito, residenti nel Mezzogiorno, con a carico persone disabili o non autosufficienti, le carenze del sistema sanitario e le difficoltà delle famiglie immigrate.

Per quanto riguarda gli indirizzi, dalla audizioni svolte nonché dalle indicazioni contenute nei documenti, emerge una forte sollecitazione affinché la famiglia venga collocata al centro di politiche legislative più adeguate, che ne promuovano il valore. Non si tratta di porre in essere interventi *spot* o di adottare misure di carattere assistenziale. Le aspettative riguardano politiche integrate e coordinate, giacché gli obiettivi di benessere individuale e familiare della comunità non possono essere efficacemente perseguiti solo da politiche e da interventi di carattere sociale, così come gli obiettivi di salute non possono essere conseguiti solo da politiche ed interventi sanitari.

Una politica per le famiglie, quindi, non essendo settoriale, è data dalla conver-

genza di politiche fiscali, del lavoro, dell'istruzione, della salute, della casa, dei servizi sociali, delle pari opportunità, insomma da un *mix* di strumenti in grado di garantire un reale sostegno alle responsabilità familiari.

Da più parti è stata rimarcata l'esigenza di favorire uno sviluppo economico che punti alla valorizzazione del fattore umano, anche attraverso politiche pubbliche adeguate, che diventerebbero, così, il motore della crescita economica e non soltanto una leva della redistribuzione.

L'obiettivo consiste nell'incrementare la spesa con maggiori risorse, ma anche nel riorientare la spesa storica, al fine di sostenere politiche più adeguate, rivedendo la composizione della medesima al fine di portare, gradualmente, il livello delle risorse disponibili in Italia il più vicino possibile alla dimensione dei parametri europei. Il nostro paese deve colmare il differenziale esistente rispetto all'Europa, che dedica alle famiglie l'8,5 per cento della spesa sociale, rispetto al nostro 4,4 per cento.

La famiglia, nelle sue diverse articolazioni sociali, rimane il luogo primario del benessere delle persone e della coesione sociale e deve divenire il motore di un sistema di sicurezza e di promozione sociale che sostenga ed incentivi le responsabilità familiari, che riconosca piena rilevanza ai contesti, alle condizioni economiche e ai carichi di cura, che valorizzi la funzione di relazione tra le persone della società.

È necessario, anzi, fondamentale, riconsiderare il ruolo della famiglia per la formazione del benessere delle persone, la coesione sociale, il dialogo e la solidarietà tra le generazioni, dando importanza alla stabilità dei legami familiari, mettendo a disposizione opportunità e risorse, insomma, facendo tutto il possibile affinché i contesti culturali e sociali la favoriscano.

È altresì fondamentale realizzare politiche di intervento che non discriminino le persone né i legami familiari, attraverso misure che promuovano la crescita della responsabilità e della solidarietà, riconoscendo l'importanza della funzione educa-

tiva degli adulti ed il ruolo sociale della famiglia, rispettando le differenze di cui è portatore ciascun componente, comprese quelle connesse alle diverse stagioni della vita, e favorendo pari opportunità fra i sessi attraverso la cooperazione, il mutuo aiuto e l'associazionismo tra le famiglie, nell'ottica di realizzare obiettivi comuni.

Emerge, quindi, sia il tema della promozione del ruolo attivo della famiglia nell'ambito delle politiche sociali, sia quello della povertà. Per contrastare quest'ultimo fenomeno, in particolare la povertà minorile, occorrono forti investimenti nella cura dei bambini, nel sostegno delle capacità cognitive, nel sistema scolastico e formativo, a sostegno delle madri, dei servizi socioeducativi e della funzione educativa dei genitori.

La formazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza costituisce un punto importante per gli indirizzi di una politica della famiglia che promuova i diritti e le opportunità.

Riassumo per titoli le diverse criticità evidenziate nei capitoli precedenti: le problematiche relative al reddito delle famiglie e al costo dei figli; i limiti e i paradossi di un sistema fiscale non adeguatamente orientato a favore delle famiglie con figli, di quelle monoreddito, dei contribuenti cosiddetti incapienti, ovvero più poveri; le carenze e le difficoltà di fruizione della rete dei servizi; la complessa conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare e le difficoltà delle donne di accedere al mercato del lavoro; i problemi connessi con il costo e la reperibilità delle abitazioni; la non autosufficienza e i carichi della responsabilità di cura della famiglia, in particolare sulle donne; la povertà e il disagio economico, che colpisce in particolare le famiglie con figli, senza o con un solo reddito, residenti prevalentemente nel Mezzogiorno.

Dalle linee guida, con riferimento a queste criticità, può derivare un'agenda concreta di politiche e di misure legislative a sostegno della famiglia sulle quali impegnare il Parlamento, nell'attuale e nelle prossime legislature, da attivare attraverso un graduale ma consistente incremento di

risorse finanziarie pubbliche, con la sollecitazione di quelle private e la valorizzazione di quelle del privato sociale. Rimando alla lettura del documento per una serie di altre considerazioni che troverete nella parte finale.

È inoltre necessario sostenere il desiderio di maternità e di paternità, con la rimozione degli ostacoli materiali e culturali che si frappongono alla libera scelta di avere figli e l'estensione alle donne che ancora non ne abbiano diritto dei vari istituti riguardanti la tutela della maternità, in particolare per le lavoratrici con contratti atipici e discontinui e per quelle del comparto del lavoro domestico e familiare. Occorre agevolare ed estendere le forme di conciliazione tra lavoro e famiglia, anche per evitare che una parte consistente di donne abbandoni il lavoro dopo la nascita di un figlio e per incentivare gli uomini, ancora scarsamente coinvolti nel ricorso alle varie opportunità previste dalla legislazione, alla cura dei figli piccoli e dei familiari disabili o non autosufficienti.

È altresì fondamentale sostenere il genitore nella crescita e nella cura dei figli sia per quanto attiene al costo, sia per quanto attiene alla funzione educativa, intervenendo con strumenti di agevolazioni fiscali più rapportate alla numerosità della famiglia, con erogazioni monetarie adeguate e continuative, con l'attivazione e il potenziamento della rete dei servizi.

In particolare, con riferimento ai minori da 0 a 6 anni, bisogna favorire l'autonomia dei giovani e la formazione di nuove famiglie attraverso l'incremento dell'occupazione stabile delle nuove leve, nonché mediante agevolazioni per l'acquisto della prima casa o il reperimento di abitazioni in affitto, ovvero l'attivazione di programmi di edilizia pubblica agevolata o convenzionata. Si devono assistere le famiglie che vivono conflitti e difficoltà, sostenere le famiglie con problemi connessi alla presenza di persone disabili o non autosufficienti, anche attraverso il graduale potenziamento finanziario del fondo per la non autosufficienza, al fine di garantire livelli essenziali dei servizi e

delle prestazioni, intervenendo a sostegno delle spese per la cura delle famiglie. Infine, occorre sostenere l'integrazione dei cittadini e delle famiglie di immigrati regolari.

Nel programmare e organizzare tali interventi, appare opportuno rivolgere una specifica attenzione all'impegno per la cura e il sostegno di alcune tipologie familiari la cui situazione si rivela esposta a maggiori difficoltà, quali famiglie con bambini piccoli, famiglie con persone disabili o non autosufficienti, genitori soli con bambini (l'84 per cento donne), famiglie con tre o più figli, giovani che intendono costituire una nuova famiglia, giovani famiglie immigrate e famiglie che affrontano cambiamenti di particolare complessità relazionale, quali la separazione legale.

Lascio alla vostra attenta lettura il resto della proposta di documento conclusivo, con l'auspicio di ricevere da voi utili integrazioni e proposte.

Abbiamo svolto un buon lavoro, che possiamo offrire all'attenzione del Governo nell'ottica di sostenere adeguatamente la Conferenza sulle politiche familiari. Ritengo che questa bozza di documento conclusivo rappresenti una buona base di partenza ed un'utile proposta per la discussione che apriremo con il Governo.

DOMENICO DI VIRGILIO. Signor presidente, mi permetta di formulare qualche brevissima osservazione. Mi associo al ringraziamento da lei rivolto ai nostri uffici, i quali hanno lavorato egregiamente. Ringrazio anche lei per il modo in cui ha condotto questa indagine, che ci ha impegnato per mesi (i lavori sono cominciati lo scorso settembre).

Ne è emersa una fotografia complessa, talvolta contraddittoria a livello di dati a nostra disposizione, che necessita di un esame particolarmente approfondito, anche perché dal lavoro che presenteremo scaturiranno fondamentali decisioni dal punto di vista degli impegni economici,

previdenziali e fiscali, dunque, un *mix* di decisioni a tutela della famiglia, così come stabilito dalla stessa Costituzione.

Non mi aspettavo un documento così completo, complesso e corposo. Lo esamineremo attentamente al fine di apportare anche il nostro contributo. Sono perplesso circa la data dell'incontro previsto per il 3 maggio prossimo. Abbiamo poco tempo a disposizione per fornire un contributo significativo rispetto alla mole di lavoro svolto, da cui dovranno scaturire complesse iniziative economiche, fiscali, sociali, con riferimento non solo a questa legislatura, ma anche alla prossima. Dobbiamo essere coerenti e costruttivi, per cui nutro perplessità sul fatto che in così poco tempo si riesca a fornire un efficace contributo.

Sottopongo dunque alla vostra attenzione l'ipotesi di un rinvio della data proposta, nonostante l'impegno assunto dal Presidente Bertinotti, il quale peraltro, essendo persona sensibile, potrebbe convenire su un'altra data. Non mi aspettavo, ripeto, un documento così corposo e completo. Esso va confrontato con altri dati riportati dall'Istat, dal ministero e dall'Osservatorio nazionale della famiglia. Tra l'altro, molte regioni hanno deliberato in maniera autonoma, con modelli diversi o alternativi rispetto a quello qui riportato. Pertanto, sottopongo fin d'ora ai colleghi l'esigenza di disporre di qualche giorno in più rispetto alla data fissata.

KATIA ZANOTTI. Ho ascoltato l'onorevole di Virgilio, ma non condivido le sue perplessità. Il nostro lavoro è stato proficuo e questa proposta di documento conclusivo ne è la conferma.

Abbiamo svolto molte audizioni, tutte di grande interesse e ritengo che l'esito del nostro lavoro debba essere presentato nei giusti tempi alla Conferenza governativa sulla famiglia, che rappresenta un appuntamento doveroso. Sarebbe improduttivo perdere tale occasione e mi sembrerebbe fuori luogo presentare il nostro lavoro conclusivo a ridosso della Conferenza governativa.

Preso atto della disponibilità del Presidente Bertinotti, che conferma l'interesse di questo lavoro, ci sono dunque tutte le condizioni per svolgere una discussione sulla proposta di documento conclusivo oggi illustrata dal presidente.

Ritengo che non occorra analizzare dettagliatamente il tipo di politica necessaria, ma che questo documento, la discussione svolta e le audizioni siano un punto di riferimento per il lavoro sulle politiche familiari in questa legislatura. Ritengo che sia stato svolto un buon lavoro e che la proposta di documento conclusivo illustrato dal presidente raccolga e sistemi organicamente la materia, fornendo utili indicazioni per il futuro.

Nei nostri interventi, che non saranno tesi di laurea ma interventi di supporto politico in margine al lavoro della Commissione, avremo il tempo di segnalare anche le nostre divergenze, ammesso che ve ne siano. Questo è il lavoro che ci attende nei prossimi mesi e nella prossima fase della legislatura. Pertanto, sono assolutamente favorevole a svolgere l'iniziativa di presentazione prevista per il prossimo 3 maggio.

PRESIDENTE. Comprendo il senso delle considerazioni espresse con grande senso di responsabilità dal presidente Di Virgilio, ma sono ottimista. Mi sono sforzato di lavorare sulla base di una struttura molto approfondita, predisposta dagli uffici, per giungere, soprattutto nella seconda e nella terza parte del documento, più legate agli orientamenti, agli indirizzi, alle valutazioni e ai commenti, ad un punto di grande sintesi, che possa segnalare al paese e al Governo che il Parlamento si assume una forte responsabilità in merito alle politiche familiari.

Vorrei sottolineare questo dato, perché abbiamo deciso di svolgere questa indagine conoscitiva a giugno, quando nessuno si occupava di politiche familiari. Dopo l'insediamento di questa Commissione, ricordo di aver rilevato come il primo impegno dovesse essere questo, e qualcuno obiettò che c'erano ben altre priorità.

Abbiamo dimostrato senso di responsabilità cogliendo il momento di grande emergenza, di grande attesa, di grande aspettativa che il paese vive. Sarebbe pertanto imperdonabile se non fossimo coerenti con noi stessi, se cedessimo ad altri il cumulo di consapevolezze, di dati, di informazioni sensibili, di aspettative raccolte: davanti a noi c'è la piazza, con la sua legittimità, la sua forza, la sua capacità di indirizzare le politiche, di orientarle, di sollecitarle. Non possiamo, quindi, rispetto all'evento particolare previsto per il 12 giugno, non lanciare un segnale di consapevolezza, di assunzione di responsabilità. Chiunque occupi la piazza deve sapere che c'è un Parlamento, una classe dirigente, una classe politica, che raccoglie una sensibilità, un segnale forte, e che restituisce sicurezza, impegni e responsabilità.

Il Governo ha deciso di accelerare i tempi: giusto o sbagliato che sia, esiste una decisione, un'assunzione di responsabilità, una Conferenza. Occorre evitare che, dopo otto mesi di lavoro, il Governo ignori le nostre conclusioni; da questo punto di vista, è importante che ci sia un rapporto istituzionale forte della Commissione, quindi anche pubblico, che dia significato alla data del 3 maggio (momento in cui sottoporremo al Parlamento il frutto del nostro lavoro), impegnando il Governo ad un'assunzione di responsabilità su alcuni indirizzi in una forma non cerimoniale o imponente, bensì seria ed autorevole.

Svolgiamo al meglio delle nostre possibilità una funzione parlamentare importante e dobbiamo compiere uno sforzo. Sarebbe problematico anche solo individuare una data alternativa al 3 maggio. Quando ho detto al Presidente Bertinotti che avrei voluto qualche giorno di più, mi ha risposto che nei 15 giorni successivi alla data fissata sarebbe stato fuori Roma. Rischieremmo, quindi, di far saltare l'iniziativa e di sprecare il lavoro compiuto. È ovvio, infatti, che la Conferenza sposterà in qualche misura l'asse, per cui avremmo la sensazione di non aver fatto nulla, con una perdita di profilo della nostra Commissione. Non sono molte le Commissioni

che hanno lavorato come noi; pertanto, onorevole Di Virgilio, la data del 3 maggio assume anche questo significato.

Il problema non è far prevalere una volontà o un punto di vista, bensì offrire uno sbocco autorevole, forte ed efficace al lavoro svolto dalla Commissione in questi otto mesi.

DOMENICO DI VIRGILIO. Mi permetta, signor presidente, una brevissima replica.

Lei è stato indubbiamente obiettivo. Rilevo soltanto che il documento che lei ci ha illustrato è denso di analisi e di proposte, che devono essere esaminate in modo approfondito.

Non avevo pensato a quanto affermato dall'onorevole Zanotti, ovvero che sarebbe poco corretto presentare il nostro documento conclusivo a ridosso della Conferenza della famiglia promossa dal ministro Bindi (francamente, sarebbe scorretto farlo anche a ridosso del *Family day*, ma non mi pongo questo problema).

Il lavoro che abbiamo svolto come Commissione non deve essere disperso, su questo non vi sono dubbi. Tuttavia, nonostante l'impegno ad essere costruttivi, nutro delle perplessità sulla possibilità di fornire un contributo concreto in 20 giorni, mentre sono certo che potremmo dare un contributo migliore in un mese e mezzo.

Dobbiamo comunque mettere a frutto quanto abbiamo fatto, possibilmente all'unanimità. Chiederemo al Governo misure non solo sulla non autosufficienza, ma anche su tanti altri problemi, come quelli relativi alle famiglie numerose ma anche altri, che devono essere adeguatamente ponderati. Ho voluto però esprimere le mie perplessità, a nome del gruppo di Forza Italia.

DORINA BIANCHI. Concordo con il presidente Lucà. Ritengo che un mese in più non cambi molto, perché lavoriamo da otto mesi su questo argomento. Il presidente è riuscito a metterci d'accordo e conosciamo molto bene il contenuto del documento da lui predisposto.

Ritengo semplice anche il confronto con il presidente, perché siamo intervenuti nelle audizioni, abbiamo discusso; le prossime vacanze pasquali ci consentiranno di esaminare il documento conclusivo con maggiore tranquillità, in modo da poter riprendere la discussione alla ripresa dei lavori.

Come rilevato dal presidente, la Commissione verrebbe sminuita da un eventuale rinvio dell'iniziativa di presentazione, in quanto gran parte del nostro lavoro si è concentrato sul problema delle famiglie, con un'intuizione da parte nostra che poi molti atti hanno ripreso. Mi sembra strano, quindi, che proprio l'onorevole Di Virgilio, particolarmente sensibile a questi argomenti, non desideri diventare protagonista di un lavoro concepito in questa Commissione e per il quale essa si è tanto prodigata.

Inviterei, semmai, ad intensificare i nostri lavori. L'argomento è importante e concordiamo sulla necessità di attuare una politica per la famiglia che sia più visibile, che possa portare alle famiglie italiane più vantaggi, individuando obiettivi che ci guidino in questi anni di legislatura.

Invito quindi il collega Di Virgilio a prospettare un lavoro più intenso subito dopo le vacanze pasquali, per arrivare, il 3 maggio, ad una Conferenza che ci vedrà quali protagonisti e imprimerà un indirizzo a tutte le successive iniziative concernenti la famiglia.

PRESIDENTE. Abbiamo deciso, ieri, il calendario dei lavori della Commissione, prevedendo numerose sedute da dedicare all'esame del documento conclusivo. Se,

ciononostante, non riusciremo ad approvarlo in tempo utile, ne prenderemo atto. L'obiettivo, comunque, è giungere all'approvazione di un documento conclusivo condiviso, che lanci un forte segnale. È fondamentale che il Parlamento approvi un documento unitario, forte, su un tema di tale portata e rilevanza.

Mi sono sforzato di non scendere nei dettagli citando le erogazioni economiche (che alcuni chiamano assegni familiari, altri *bonus*), e mi sono riferito ad un sistema fiscale che tenga conto del numero dei figli (che alcuni possono definire quoziente, altri detrazione). Lo sforzo è stato mirato a garantire un livello di sintesi alta, non di compromesso.

DOMENICO DI VIRGILIO. Questo non è stato messo in dubbio.

PRESIDENTE. Ho inserito nel documento anche qualche proposta, per evitare che qualcuno possa affermare che è stato compiuto il solito *excursus* senza alcun intento propositivo da parte del Parlamento.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvio il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. COSTANTINO RIZZUTO

*Licenziato per la stampa
il 18 aprile 2007.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Allegato

PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO

DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA
SULLE CONDIZIONI SOCIALI DELLE FAMIGLIE IN ITALIA

PAGINA BIANCA

INDICE

1. IL PROGRAMMA E GLI OBIETTIVI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO NELLA XIII, NELLA XIV E NELLA XV LEGISLATURA.

2.1 Provvedimenti approvati nella XIII legislatura

- 2.1.1 La riforma dell'assistenza (legge n. 328 del 2000)
- 2.1.2 Misure a favore dei portatori di handicap e dei minori
- 2.1.3 Interventi a sostegno della maternità e della paternità, per il diritto di cura

2.2 I Provvedimenti approvati nella XIV legislatura

- 2.2.1 L'utilizzo delle risorse del fondo nazionale per le politiche sociali a favore della famiglia
- 2.2.2 I contributi a favore dei bambini neonati o adottati
- 2.2.3 Asili nido
- 2.2.4 Il fondo famiglia e solidarietà.
- 2.2.5 Interventi a sostegno della maternità e paternità; provvedimenti a favore dei portatori di handicap
- 2.2.6 Interventi nel campo della giustizia
- 2.2.7 Interventi nel settore della scuola e della formazione
- 2.2.8 Misure di sostegno del reddito

2.3 I provvedimenti approvati nella XV legislatura

- 2.3.1 Le competenze istituzionali
- 2.3.2 Le risorse per la famiglia
- 2.3.3 Piano servizi socio-educativi
- 2.3.4 Fondo per le non autosufficienze
- 2.3.5 Fondo per le politiche giovanili
- 2.3.6 Il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza
- 2.3.7 Interventi di natura fiscale e misure di sostegno al reddito
- 2.3.8 Interventi a sostegno della maternità e paternità e per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro
- 2.3.9 Interventi nel settore della scuola e della formazione

- 2.3.10 Interventi per fronteggiare il disagio abitativo

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

3.1. Il processo di trasformazione delle famiglie.

- 3.1.1. Le trasformazioni demografiche
- 3.1.2. I modelli familiari
- 3.1.3. Rapporto famiglia-lavoro
- 3.1.4. Le dinamiche familiari
- 3.1.5. Il benessere socio-economico

3.2 Le criticità conseguenti alle trasformazioni evidenziate

- 3.2.1 La denatalità
- 3.2.2 Le difficoltà nelle relazioni intrafamiliari
- 3.2.3 Le difficoltà nella gestione del rapporto famiglia-lavoro; l'aggravamento della posizione della donna nello svolgimento delle funzioni lavorative e familiari.
- 3.2.4 Il ruolo di protezione sociale della famiglia
- 3.2.5 Gli aspetti problematici del sistema fiscale.
- 3.2.6 Gli aspetti problematici delle politiche sociali
- 3.2.7 Gli squilibri del sistema previdenziale.
- 3.2.8 Le lacune del sistema di sostegno alla non autosufficienza e alla disabilità.
- 3.2.9 Le criticità connesse alla condizione economica delle famiglie; impoverimento e sovraindebitamento.
- 3.2.10 Le carenze del sistema sanitario
- 3.2.11 Le difficoltà delle famiglie immigrate.

3.3 I possibili interventi per migliorare il sostegno alle famiglie.

1. Il programma e gli obiettivi dell'indagine conoscitiva

PAGINA BIANCA

L'indagine conoscitiva sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia è stata deliberata dalla XII Commissione (Affari sociali) della Camera dei deputati il 1° agosto 2006, dopo aver acquisito l'intesa del Presidente della Camera ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento.

Come evidenziato nel programma approvato dalla Commissione, il ricorso all'indagine conoscitiva è parso necessario anche in relazione alle numerose iniziative parlamentari promosse nel corso della XIII e XIV legislatura in ordine alle tematiche della famiglia.

Nel settore socio-assistenziale occorre tener conto della riforma del titolo V della Costituzione e dei relativi effetti sulla legislazione.

In considerazione della complessità e delicatezza del tema, gli obiettivi dell'indagine conoscitiva investono una pluralità di profili.

In primo luogo, il programma dell'indagine conoscitiva rimarcava l'esigenza di acquisire un quadro completo delle iniziative regionali e locali, assunte in attuazione sia della legge 8 novembre 2000, n. 328 sia dei provvedimenti in campo sociale e assistenziale adottati dalle singole Regioni, ivi inclusi quelli specificamente rivolti al sostegno della famiglia. La ricostruzione di tale quadro era diretta ad acquisire una migliore conoscenza dello stato dei servizi sociosanitari ed educativi, nelle diverse realtà territoriali, anche in relazione all'attività di sostegno svolta dalle associazioni di volontariato e dal terzo settore nel suo complesso.

In secondo luogo, l'indagine risultava finalizzata ad ottenere elementi di valutazione sull'esperienza offerta da alcune misure previste dalla legislazione nazionale, quali gli assegni di maternità, gli assegni ai nuclei familiari, i contributi per i genitori dei bambini nati o adottati, il reddito minimo di inserimento, gli assegni nei casi di invalidità civile, cecità e sordomutismo (per i quali non è stata attuata la delega al Governo che ne prevedeva il riordino).

In terzo luogo, è parso utile acquisire dati ed informazioni sull'attività svolta, prevalentemente a livello tecnico, per la definizione dei livelli delle prestazioni sociali, di cui all'articolo 46 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (LEP o LIVEAS).

Va rilevato, peraltro, che l'indagine ha perseguito, unitamente all'obiettivo di verificare l'efficacia degli strumenti previsti dalla normativa vigente per il sostegno alle famiglie, anche la finalità di analizzare, più in generale, l'evoluzione del ruolo e delle condizioni sociali della famiglia, in relazione ai cambiamenti economici, demografici e culturali intervenuti nella società italiana nel corso degli ultimi trenta anni. Secondo le linee di indirizzo definite nel programma, tale analisi era destinata a concentrarsi sui compiti di assistenza e solidarietà svolti dalle famiglie, quale momento di solidarietà intergenerazionale, nei confronti dei soggetti più deboli, come gli anziani non autosufficienti, i disabili ed i figli. Contestualmente, è stata rimarcata l'esigenza di un maggiore approfondimento in merito alla domanda di servizi e prestazioni da parte delle famiglie sul versante

sanitario, su quello dell'accesso ai servizi sociali, sulle forme di sostegno al reddito più idonee al superamento delle disuguaglianze, delle condizioni di povertà, di esclusione sociale (in particolare della popolazione immigrata) e delle diversità territoriali esistenti nel nostro Paese.

Il programma dell'indagine precisa, inoltre, che gli elementi di conoscenza acquisiti sono propedeutici ad una ridefinizione degli strumenti previsti dalla legislazione vigente e alla promozione di politiche integrate a favore delle famiglie (in particolare per quelle con figli a carico), che consentano, tra l'altro, di definire i nuovi livelli delle prestazioni sociali, secondo quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione. In tale contesto, è stata evidenziata l'opportunità di dedicare una particolare attenzione ai servizi per i portatori di *handicap* e per gli anziani non autosufficienti.

Per quanto concerne i risvolti economico-finanziari, il programma ha messo in luce l'esigenza di avviare un dibattito sull'entità delle risorse finanziarie destinate sia al Fondo nazionale per le politiche sociali (come affermato anche dalla Corte costituzionale) sia al Fondo nazionale per le politiche della famiglia e, più in generale, agli interventi di natura socio-assistenziale.

La Commissione ha deliberato di procedere nell'indagine conoscitiva attraverso lo svolgimento di un ciclo di audizioni alle quali ha dedicato 13 sedute. In particolare, sono stati auditi i rappresentanti dei seguenti soggetti:

- ISTAT;
- Fondazione CENSIS;
- Organizzazioni sindacali: CGIL, CISL, UIL, UGL;
- Osservatorio nazionale sulla famiglia;
- Istituti previdenziali: INPS e INPDAP;
- Associazioni delle famiglie: Forum delle associazioni familiari, Associazione nazionale famiglie numerose (ANFN), Coordinamento genitori democratici (CGD), Lega italiana famiglie di fatto (LIFF);
- Conferenza delle regioni e delle province autonome;
- ANCI;
- Associazioni dei disabili: Federazione italiana per il superamento dell'handicap (FISH), Federazione delle associazioni nazionali dei disabili (FAND), Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base (CSA);
- Associazioni dei consumatori: Associazione per la difesa e l'orientamento dei consumatori (ADOC), Associazione per i diritti degli Utenti e Consumatori (ADUC), Associazione difesa consumatori e ambiente (ADICONSUM), Unione nazionale consumatori, FEDERCONSUMATORI, CODACONS, CITTADINANZATTIVA, Lega consumatori;
- Associazioni imprenditoriali: Confindustria, Confapi, Confartigianato, Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media

- impresa, Confcommercio, Confesercenti, Confederazione italiana agricoltori, Coldiretti, Confagricoltura e Casartigiani;
- Istituzioni religiose: Commissione episcopale per la famiglia e per la vita presso la CEI, Consulta per l'Islam italiano, UCEI-Unione delle comunità ebraiche, Assemblee di Dio in Italia (ADI)–Chiese cristiane evangeliste, Unione delle chiese cristiane avventiste del 7° giorno e Federazione delle Chiese evangeliche in Italia;
 - Associazionismo e terzo settore: Forum terzo settore, Caritas, Comunità S. Egidio, Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie-ANFAA, Movimento italiano genitori-MOIGE, Associazione genitori de la Nostra Famiglia, Centro accoglienza Le Onde di Palermo, Associazione sindacale nazionale dei datori di lavoro domestico-ASSINDATCOLF, Associazione ACLI-COLF, Il Melograno-Associazione per i diritti civili delle persone vedove, Ageing Society-Osservatorio terza età;
 - docenti universitari, esperti della materia e Istituti culturali, di ricerca e a carattere scientifico: prof.ssa Chiara SARACENO, professore ordinario di sociologia della famiglia presso l'Università di Torino, prof. Filippo VARI, professore associato di diritto costituzionale presso l'Università europea di Roma, Centro internazionale studi famiglia (CISF), Associazione nazionale «Crescere insieme»);
 - operatori nel campo dell'assistenza sociale e loro ordini professionali e di docenti universitari, esperti della materia e Istituti culturali, di ricerca e a carattere scientifico (Associazione nazionale giuristi democratici, Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali, Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali, Associazione nazionale assistenti sociali);
 - Organi giurisdizionali che operano nel campo del diritto minorile e di famiglia: tribunale per i minorenni di Venezia, I Sezione del tribunale civile di Roma, procura della Repubblica presso il tribunale dei minorenni di Roma, Ufficio del giudice tutelare presso il tribunale di Roma sezione famiglia e minori della corte d'appello di Milano.

Il ciclo delle audizioni si è concluso con l'intervento del Ministro delle politiche per la famiglia, On. Rosy Bindi.

Gran parte dei soggetti auditi ha sottoposto all'attenzione della Commissione documentazione scritta in ordine alla tematica in esame. Il termine per la conclusione dell'indagine è stato fissato alla data del 31 marzo 2007.

PAGINA BIANCA

**2. Il quadro normativo di riferimento nella XIII,
nella XIV e nella XV legislatura.**

PAGINA BIANCA

2.1 PROVVEDIMENTI APPROVATI NELLA XIII LEGISLATURA

2.1.1 La riforma dell'assistenza (legge n. 328 del 2000)

Le linee guida della legge di riforma dell'assistenza si collocano in una prospettiva federalista, valorizzando il ruolo dei comuni e assicurando il coordinamento tra i diversi livelli istituzionali. In particolare:

- spetta allo *Stato* l'individuazione dei livelli essenziali, da definirsi in sede di piano nazionale di assistenza, e la ripartizione annuale delle risorse;
- alle *regioni* sono attribuiti compiti di programmazione, anche al fine di integrare i servizi in esame con quelli garantiti in altri settori (sanitario, scolastico, avviamento o reinserimento in attività lavorative ecc.) e di definire gli ambiti territoriali ottimali;
- alle *province* è affidata la raccolta delle informazioni sulle conoscenze e sui bisogni in ambito provinciale ai fini del funzionamento del sistema informativo dei servizi sociali;
- ai *comuni* è demandata la gestione delle competenze oggi frammentate in distinti settori d'intervento e la partecipazione al procedimento di definizione degli ambiti territoriali.

La riforma mira ad assicurare un sistema integrato di servizi sociali, a promuovere gli interventi per garantire la qualità della vita e pari opportunità, riducendo le condizioni di disagio sociale, derivanti dall'inadeguatezza del reddito, da difficoltà sociali e condizioni di non autonomia. Il provvedimento detta inoltre disposizioni per la promozione di particolari misure sociali tra cui la realizzazione di progetti individuali per persone disabili, il sostegno domiciliare per anziani non autosufficienti, misure di valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari. Il provvedimento provvede altresì al riordino di tutti gli emolumenti che a vario titolo sono corrisposti in campo sociale.

La riforma prevede anche l'adozione di una carta dei servizi sociali, da parte di coloro che erogano i servizi medesimi, nella quale siano indicati i criteri per l'accesso e le modalità di funzionamento e ogni utile informazione per i potenziali utenti nonché le procedure per assicurare la tutela di questi ultimi. Altro utile strumento volto ad assicurare la conoscenza dei bisogni sociali è il *sistema informativo* dei servizi sociali, che lo Stato, le regioni, le province ed i comuni sono tenuti ad istituire.

Nel provvedimento sono, infine, previste diverse disposizioni per il coinvolgimento pieno, secondo il cosiddetto "principio di sussidiarietà orizzontale" dei soggetti pubblici e privati e, in particolare di quelli del privato sociale: ONLUS, fondazioni, associazioni, cooperative sociali, volontariato. Si tratta di un coinvolgimento che riguarda sia la fase della programmazione degli interventi sia quella della gestione della rete dei servizi.

Per la realizzazione delle finalità della riforma è previsto *un incremento del Fondo per le politiche sociali*.

In realtà l'evoluzione della dotazione delle risorse del Fondo è quella che risulta dalla seguente tabella:

Anno	Risorse complessive del Fondo nazionale per le politiche sociali
2001	1.590.713.072
2002	1.622.889.199
2003	1.716.555.931
2004	1.884.346.940
2005	1.308.080.940
2006	1.624.922.940
2007	1.637.141.000

Tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali sono indicate anche misure di sostegno per le donne in difficoltà e misure di sostegno per le responsabilità familiari.

Le misure di sostegno per le donne in difficoltà devono garantire la continuità dei benefici recati dalle disposizioni previste a sostegno delle ragazze madri e dei bambini in stato di adottabilità. Relativamente al sostegno delle responsabilità familiari, si precisa che il sistema integrato di interventi e servizi sociali riconosce e sostiene il ruolo peculiare delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale; sostiene e valorizza i compiti che le famiglie svolgono sia nei momenti critici e di disagio, sia nello sviluppo della vita quotidiana; sostiene l'associazionismo tra le famiglie e valorizza il ruolo delle famiglie nella formazione di proposte e di progetti per l'offerta dei servizi e nella valutazione dei medesimi.

Agli operatori è affidato il compito di coinvolgere e di responsabilizzare le persone e le famiglie per migliorare la qualità e l'efficienza degli interventi nell'ambito dell'organizzazione dei servizi. Nella predisposizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili nel territorio nazionale, e nei progetti obiettivo devono essere favorite le relazioni e la solidarietà tra generazioni.

Ai comuni è riconosciuta la facoltà di concedere prestiti sull'onore consistenti in finanziamenti a tasso zero (secondo piani di restituzione concordati con il destinatario del prestito) per sostenere le responsabilità individuali e familiari e agevolare l'autonomia finanziaria dei nuclei monoparentali, di coppie giovani con figli di gestanti in difficoltà, di famiglie che hanno a carico soggetti non autosufficienti con problemi di grave difficoltà economica.

2.1.2 Misure a favore dei portatori di handicap e dei minori

a) I portatori di handicap

La legge 21 maggio 1998, n. 162, recante “*Norme di sostegno in favore di persone con handicap grave*”, affida alle regioni il compito di programmare interventi di sostegno familiare (aggiuntivi rispetto ai servizi operanti sul territorio) a favore dei soggetti handicappati gravi - affetti cioè da tetraplegia, grave insufficienza intellettiva, da minorazioni singole o plurime di cui all'articolo 3, comma 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 - con un'età compresa tra i diciotto e i sessantaquattro anni.

Gli interventi di sostegno familiare possono attuarsi mediante:

- forme di assistenza domiciliare e di aiuto personale;
- istituzione di servizi di accoglienza per periodi brevi e di emergenza;
- rimborso parziale delle spese documentate di assistenza alla persona con *handicap grave*.

La legge promuove inoltre la predisposizione di programmi atti a garantire, ai soggetti interessati, il diritto ad una vita indipendente e, a tal fine, dispone che le regioni disciplinino le modalità di realizzazione di specifici programmi di aiuto alle persone disabili gestiti in forma indiretta, anche mediante la predisposizione, su richiesta, di piani personalizzati con verifica della qualità e della efficacia delle prestazioni erogate.

Con la legge finanziaria per il 2001 sono state previste ulteriori stanziamenti a favore dei soggetti con *handicap grave* (100 miliardi per il 2001, articolo 81 della legge 388/2000), dei cittadini colpiti dal morbo di Hansen e dalla sindrome di Down (articolo 97 della legge citata).

b) Misure assistenziali a favore dei minori e degli adolescenti

La legge 28 agosto 1997, n. 285, recante “Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza”, istituisce un Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (confluito poi nel Fondo nazionale per le politiche sociali) finalizzato alla realizzazione di interventi che favoriscano la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza. I progetti ammessi al finanziamento devono perseguire determinate finalità:

- la realizzazione di servizi di contrasto della povertà e della violenza;
- la sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia;
- la realizzazione di servizi educativi e ricreativi per il tempo libero;

- la realizzazione di azioni che promuovano l'esercizio dei fondamentali diritti civili, la migliore fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte di minori, lo sviluppo della qualità della vita per i minori, nel rispetto delle diversità culturali ed etniche;
- la realizzazione di azioni che offrano un sostegno economico o attraverso servizi alle famiglie con uno o più minori portatori di *handicap*.

Al fine di realizzare le finalità della legge, il Dipartimento per gli affari sociali è tenuto all'attivazione di un servizio di informazione, di monitoraggio e di supporto tecnico, che si avvale del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia sopracitato. Tra le proprie funzioni il servizio provvede alla creazione di una banca dati dei progetti realizzati a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, favorisce la diffusione delle conoscenze e assiste gli enti locali e territoriali che lo richiedano nell'elaborazione dei progetti.

Il Ministro della solidarietà sociale trasmette annualmente una relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge e indice periodicamente, almeno ogni tre anni, la Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza¹.

2.1.3 Interventi a sostegno della maternità e della paternità, per il diritto di cura

La legge 8 marzo 2000, n. 53, recante "*Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e per il coordinamento dei tempi delle città*", costituisce l'esito di una elaborazione teorica, normativa e di una mobilitazione sociale più che decennale.

Il testo approvato si propone di intervenire sulla legge n. 1204 del 1971 a tutela delle lavoratrici madri, di favorire un percorso di formazione continua, nonché di migliorare l'organizzazione dei tempi sociali, attraverso la promozione di orari dei trasporti, dei servizi di commercio e degli uffici della pubblica amministrazione più rispondenti ai bisogni di chi ne usufruisce.

La legge n. 53 del 2000 si articola intorno a tre fondamentali nuclei tematici:

- la riscrittura organica della normativa sulle assenze dal lavoro per l'assistenza ai figli e l'ampliamento delle forme di agevolazione destinate ai genitori di portatori di *handicap*;
- l'istituzione del congedo per la formazione continua e l'ampliamento dei congedi per la formazione;
- il coordinamento degli orari delle città e la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale.

¹ Ad oggi sono state presentate alle Camere n. 6 relazioni sullo stato di attuazione della legge n. 285 del 1997 (relativamente agli anni 1997-1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004). L'ultima relazione, relativa all'anno 2004, è stata trasmessa alla Presidenza della Camera il 16 gennaio 2006. A seguito dell'emanazione della legge n. 285 del 1997 sono state svolte inoltre n. 2 Conferenze nazionali sull'infanzia e l'adolescenza (nel novembre 1998 e nel novembre 2002).

Per quanto riguarda il primo aspetto, la legge riconosce valore sociale al tempo dedicato alla cura dei figli e dei familiari, introducendo nuove e più flessibili forme di congedo, ampliando i diritti dei genitori naturali, adottivi o affidatari e favorendo una ripartizione più equa tra uomini e donne del lavoro di cura, attraverso la fruizione maschile dei congedi parentali.

L'introduzione dei congedi formativi afferma invece il diritto alla formazione continua ed apre nuovi spazi di crescita agli individui non più "ingabbiati" in un percorso di vita scandito irrevocabilmente nella successione tra formazione, lavoro e riposo.

Infine la legge si propone di attenuare la rigidità degli orari delle città, che sottrae tempo ad uomini e donne. Le norme in questione sviluppano principi già contenuti nella legge 8 giugno 1990, n. 142, trasformando quelle che erano opportunità in compiti per i comuni. Regioni e comuni, infatti, sono chiamati a concertare e promuovere piani territoriali degli orari e a negoziarli tra erogatori e fruitori dei servizi.

Il D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151, successivamente modificato e integrato dal D.Lgs. 23 aprile 2003, n. 115, ha ridefinito in modo organico la disciplina dei riposi e dei permessi, stabilendo il diritto delle lavoratrici madri di fruire, durante il primo anno di età del bambino, di due periodi di riposo, di un'ora ciascuno (ridotti alla metà in presenza di asilo nido o struttura simile messi a disposizione dal datore), anche cumulabili durante la giornata. Detti riposi spettano al padre nelle ipotesi previste dall'articolo 40. I riposi sono raddoppiati in caso di parto plurimo (articolo 41) e le ore fruibili sono individuate secondo l'orario di lavoro del genitore che si avvale dei riposi (circolare INPS n. 109/2000).

Le richiamate disposizioni si applicano anche in caso di adozione entro il primo anno di vita del bambino (circolare INPS 7 maggio 2001, n. 97).

Eguale, nel caso di adozione o di affidamento si applicano le disposizioni dell'articolo 42, riferite ai riposi e permessi per i figli con handicap grave (articolo 45). La Corte costituzionale con sentenza n. 104/2003 ha precisato che in caso di adozione o di affidamento ai genitori spettano i riposi giornalieri entro il primo anno dall'ingresso del minore nella famiglia (circolare INPS n. 91 del 2003).

L'articolo 43 stabilisce il trattamento economico dei riposi e dei permessi, consistente in un'indennità, a carico dell'ente assicuratore e pari alla retribuzione afferente agli stessi, anticipata dal datore di lavoro e successivamente da questi conguagliabile.

Le giornate di riposo o di permesso sono coperte da contribuzione figurativa, volontaria o da riscatto (articolo 44; circolare INPS n. 123 del 2001 e n. 85 del 2002).

Entrambi i genitori hanno diritto, alternativamente, di astenersi dal lavoro per malattia di ciascun figlio di età non superiore a tre anni nonché, nel limite di cinque giorni lavorativi all'anno, per malattia di ogni figlio di età fra i tre e gli otto anni. Tali congedi spettano anche per le adozioni e gli affidamenti, ma i limiti di età del bambino sono in tali casi elevati a sei e otto anni; il congedo è fruito nei

primi tre anni dall'ingresso nel nucleo familiare del minore che abbia a quel momento un'età compresa tra i sei e i dodici anni (articoli 47 e 50).

I congedi per malattia del figlio sono computati nell'anzianità di servizio, esclusi gli effetti su ferie e tredicesima mensilità (articolo 48).

I congedi per malattia del figlio danno luogo a copertura figurativa fino al terzo anno di età del bambino; successivamente, e fino all'ottavo anno, è possibile la copertura contributiva figurativa (circolare INPS 123 del 2001), da riscatto o volontaria, secondo quanto previsto dall'articolo 35, comma 2 (cfr. anche articolo 49).

Si ricorda infine che l'articolo 80, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria per il 2001), aggiungendo un comma finale (4-bis) all'articolo 4 della L. 53 del 2000, ha riconosciuto il diritto al congedo lavorativo di cui al comma 2 dello stesso articolo 4 ai genitori, anche adottivi, di persone con handicap in situazione di gravità², o ad uno dei fratelli o delle sorelle conviventi, in caso di scomparsa del genitore.

2.2 I PROVVEDIMENTI APPROVATI NELLA XIV LEGISLATURA

2.2.1 L'utilizzo delle risorse del fondo nazionale per le politiche sociali a favore della famiglia

L'articolo 46 della legge n. 289/2002 (legge finanziaria 2003) ha introdotto significative modifiche alla disciplina del Fondo per le politiche sociali, anche al fine di adeguare la legislazione alle novità introdotte con la riforma del titolo V della Costituzione ed ai poteri attribuiti alle Regioni nel campo della assistenza sociale.

In particolare, si dispone la tendenziale soppressione dei vincoli di destinazione posti dalle singole norme di settore; con D.P.C.M. dovevano essere stabiliti i Livelli essenziali delle prestazioni sociali (il provvedimento non è stato emanato). In sede di riparto del Fondo tra le diverse finalità, sono assicurate innanzitutto le prestazioni costituenti diritti soggettivi, la cui gestione è affidata all'INPS (assegni ai nuclei familiari; assegni di maternità; agevolazioni per portatori di handicap etc). e almeno il 10% delle disponibilità del Fondo deve essere destinato alle politiche di aiuto alla formazione della famiglia, in particolare all'acquisto della prima casa di abitazione e al sostegno alla natalità.

Negli anni successivi, nell'ambito di alcuni provvedimenti normativi statali, sono stati reintrodotti nuovi vincoli di destinazione per una parte delle risorse del Fondo, che hanno riguardato anche gli interventi a favore della famiglia.

² Ai sensi dell'art. 3, co. 3, della legge n. 104/1992 la situazione di handicap assume la connotazione di gravità "qualora la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione". Gli accertamenti relativi sono effettuati ai sensi del successivo art. 4 della stessa legge.

Ad esempio, il decreto legge n. 269 del 2003, ha posto a carico del Fondo il finanziamento relativo all'assegnazione alle donne residenti in Italia della somma di 1.000 euro per ogni figlio successivo al primo, nato o adottato nel periodo tra il 1° dicembre 2003 e il 31 dicembre 2004, prevedendo un contestuale incremento delle risorse del Fondo medesimo.

In sede di legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 2003, art. 3, commi 116 e 117) è stata poi modificata la destinazione di una parte delle risorse aggiuntive del Fondo nazionale delle politiche sociali stanziata per il 2004 dal decreto-legge n. 269 del 2003. Le nuove finalizzazioni sono così indicate:

- a) politiche a favore della famiglia e, in particolare, degli anziani e disabili: 70 milioni di euro;
- b) abbattimento barriere architettoniche³: 20 milioni di euro;
- c) integrazione scolastica dei soggetti portatori di handicap: 40 milioni di euro;
- d) servizi per la prima infanzia e scuola d'infanzia: 67 milioni di euro.

E' importante sottolineare che la Corte costituzionale si è pronunciata più volte su tali vincoli di destinazione. Con la sentenza n. 423 del 2004, la Corte affronta in modo organico la problematica del sistema di disciplina e finanziamento del Fondo per le politiche sociali, nella fase attuale di transizione al nuovo modello di federalismo fiscale delineato articolo 119 della Costituzione.

La Corte evidenzia la piena autonomia delle Regioni nella decisione in merito alla finalizzazione delle risorse del Fondo ad esse destinate, nel caso in cui il legislatore statale non individui le prestazioni erogabili in concreto e, pertanto, non si possano richiamare i "livelli essenziali delle prestazioni" di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione.

Tale indirizzo è stato confermato con la sentenza n. 118 del 2006.

2.2.2 I contributi a favore dei bambini neonati o adottati

Il decreto legge n. 269 del 2003 (convertito nella legge n. 326 del 2003), prevede all'art. 21 che alle donne residenti in Italia – purché cittadine italiane o di Paesi membri della comunità, senza limiti di reddito – sia assegnata la somma di 1.000 euro *una tantum* per ogni figlio nato o adottato successivo al primo (per data di nascita o di adozione). La nascita o l'adozione devono cadere nel periodo tra il 1° dicembre 2003 e il 31 dicembre 2004.

La legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266 del 2005, art. 1, commi 331-334) ha disposto nuove misure a sostegno dei genitori per l'anno 2006, a carico del Fondo per la famiglia e per la solidarietà sociale (*vedi infra*). In particolare, si prevede un assegno di 1.000 euro:

- per ogni figlio nato o adottato nell'anno 2005;

³ Ex legge n. 13 del 1989.

- per ogni figlio nato nel 2006, secondo o ulteriore per ordine di nascita, ovvero adottato.

Ai fini del riconoscimento dei benefici in esame, è stabilito un limite di reddito del nucleo familiare pari a 50 milioni di euro. Tale limite si riferisce al reddito dell'anno 2004 e a quello dell'anno 2005, rispettivamente, per le due fattispecie summenzionate. Per la nozione di nucleo familiare, si fa rinvio alla disciplina di cui all'art. 1 del D.M. 22 gennaio 1993⁴.

L'onere quantificato per i benefici in esame è pari a 696 milioni di euro per il 2006.

2.2.3 Asili nido

a) la previsione di nuove risorse finanziarie per lo sviluppo delle strutture

L'articolo 70 della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002) disciplina il finanziamento e la promozione degli asili nido, definiti come le "strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i 3 mesi e i 3 anni e a sostenere le famiglie e i genitori" che "rientrano nelle competenze fondamentali dello Stato, delle regioni e degli enti locali".

A tal fine è previsto un fondo per gli asili nido nell'ambito dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (pari a 50 milioni di euro per il 2002, 100 milioni di euro per il 2003 e 150 milioni di euro per il 2004).

Entro il 30 settembre di ciascun anno, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali, è operato il riparto delle risorse del fondo tra le regioni. Queste ultime provvedono a ripartire le risorse finanziarie (statali e regionali) tra i comuni, singoli o associati, che ne facciano richiesta per la costruzione e la gestione degli asili nido nonché di micro-nidi nei luoghi di lavoro.

La legge disciplina inoltre l'istituzione di micro-nidi, nell'ambito dei propri uffici, da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali (per i figli dei relativi dipendenti), nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio. Gli *standard* minimi organizzativi devono essere definiti dalla Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali.

La legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003), all'articolo 91, istituisce, a decorrere dall'anno 2003, il Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro al fine di realizzare, nei luoghi di lavoro, servizi di asili nido e

⁴ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 21 del 27 gennaio 1993.

micro-nidi; tuttavia con la sentenza n. 320 del 2004, è stata dichiarata l'illegittimità anche delle norme sul Fondo di rotazione per il finanziamento dei servizi di asili nido o micro nidi, di cui all'art. 91 della legge n. 289 del 2002.

La Corte costituzionale si è pronunciata sui ricorsi presentati da diverse Regioni in merito ai due Fondi statali destinati al finanziamento degli asili nido.

Con la sentenza n. 370 del 2003, la Corte ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni dell'art. 70 della legge n. 448 del 2001, che vanno fatti rientrare nell'ambito della potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, ritenendo prevalenti i profili della formazione ed istruzione pre scolare del bambino (oltre che ad alcuni profili della tutela del lavoro, connessi alla finalità di favorire la conciliazione tra tempi lavorativi ed impegni familiari).

La Corte ritiene illegittima, ai sensi dell'art. 119 della Cost., la costituzione di un fondo statale a destinazione vincolata, perché non rientrante nella fattispecie di cui al comma quinto dello stesso art. 119 Cost., in ordine agli interventi sociali a favore di determinate regioni o enti locali. Il Fondo in questione lederebbe pertanto l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, mantenendo indebitamente poteri discrezionali allo Stato.

La Corte ha altresì censurato un'altra disposizione dell'art. 70, che affidava alla Conferenza Unificata Stato e autonomie locali la determinazione degli standard minimi organizzativi relativi ai micro nidi nei luoghi di lavoro, in quanto in tal modo si verrebbe a negare la competenza legislativa delle regioni, nell'ambito dei principi posti dal legislatore statale.

In attuazione di tale sentenza, le risorse del Fondo per gli asili nido sono confluite nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali.

b) le agevolazioni fiscali

La legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002), all'art. 70, comma 6, ha stanziato 6 milioni di euro nel 2002, i 20 milioni nel 2003 e i 25 nel 2004 per la copertura degli oneri legati alla deduzione delle spese di partecipazione alla gestione dei micro-nidi e dei nidi nei luoghi di lavoro. In particolare, i genitori possono dedurre le spese per un importo complessivamente non superiore a 2.000 euro per ogni figlio ospitato negli asili. Lo stesso importo (e per lo stesso periodo) sarà deducibile per i datori di lavoro dal reddito di impresa o dal reddito di lavoro autonomo, per ciascun bambino ospitato negli asili. Si dispone che la deduzione spetta esclusivamente con riferimento ai micro-asili e ai nidi nei luoghi di lavoro gestiti dai Comuni.

Successivamente, la legge n. 289 del 2002 (art. 91, comma 6) ha specificato che la norma di cui all'articolo 70, comma 6, si interpreta nel senso che la deduzione si applica con riferimento ai nidi ed ai micro-nidi gestiti sia dai comuni sia dai datori di lavoro.

La legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266 del 2005, art. 1, comma 335) consente la detrazione d'imposta del 19 per cento, limitatamente al periodo di imposta 2005, per le spese documentate sostenute dai genitori per il pagamento delle rette degli asili nido.

La norma prevede un limite massimo di spesa di 632 euro annui per ciascun figlio che frequenti l'asilo nido. Pertanto, l'importo massimo della detrazione risulta di euro 120,08.

2.2.4 Il fondo famiglia e solidarietà.

Si rammenta, infine, che con la legge n. 266 del 2005⁵ è stata prevista la costituzione di un Fondo di 1.140 milioni di euro per il 2006 per interventi "volti al sostegno delle famiglie e della solidarietà per lo sviluppo socio economico". La quota più rilevante di tali risorse (696 milioni di euro) è destinata al sostegno dei genitori, con l'assegnazione di un assegno di 1.000 euro per ogni figlio nato o adottato nell'anno 2005 e per ogni figlio nato nel 2006, secondo o ulteriore per ordine di nascita, ovvero adottato: tale misura ha un'efficacia limitata all'anno 2006.

2.2.5 Interventi a sostegno della maternità e paternità; provvedimenti a favore dei portatori di handicap

Il decreto legge 14 aprile 2003, n. 73 ha provveduto a reperire ulteriori risorse finanziarie, al fine di assicurare il finanziamento per gli assegni ai nuclei familiari con almeno tre figli minori⁶ e per gli assegni di maternità⁷.

L'articolo 1 della legge 15 ottobre 2003, n. 289, modificando il comma 2 dell'articolo 70 del D.Lgs. 151 del 2001, in merito all'indennità di maternità per le libere professioniste, ha stabilito che tale indennità, che viene corrisposta dalla cassa di previdenza alla quale la professionista è iscritta, è pari all'80% dei cinque dodicesimi (corrispondenti ai cinque mesi di copertura dell'indennità) del reddito da lavoro autonomo percepito e denunciato ai fini fiscali nel secondo anno precedente a quello della domanda.

Il D.Lgs. 23 marzo 2003, n. 115 ha provveduto ad integrare le disposizioni del D. Lgs. n. 151 del 2001, ampliando le tutele già previste in favore della maternità. In particolare si è prevista: la possibilità di collocare in mobilità anche le lavoratrici in stato di gravidanza e puerperio; l'estensione in favore di alcune categorie di lavoratrici autonome, compresi i genitori adottivi o affidatari, del congedo parentale facoltativo; l'applicazione delle disposizioni vigenti in materia

⁵ Legge finanziaria per il 2006; cfr. art. 1, comma 330 e ss.

⁶ Di cui all'articolo 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

⁷ Di cui all'articolo 74 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151.

di riposi e permessi nel caso di adozione o di affidamento di soggetti con *handicap* grave.

Nell'ultimo scorcio della legislatura la legge 24 febbraio 2006, n. 104 ha esteso alle lavoratrici e ai lavoratori appartenenti alla categoria dei dirigenti, che prestano la loro opera alle dipendenze di datori di lavoro privati, la tutela previdenziale relativa alla maternità prevista dal D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151, con particolare riferimento al periodo di astensione obbligatoria dal lavoro, ai congedi parentali, e al diritto ad usufruire di tali congedi per il padre lavoratore.

Inoltre, si è estesa la possibilità di usufruire dei permessi per i parenti che prestano assistenza a portatori di *handicap*. In particolare l'articolo 3, comma 106, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004), ha eliminato il riferimento al periodo temporale di almeno cinque anni ai fini dell'accertamento della situazione di gravità dell'*handicap* di una persona con riferimento alla quale i genitori o i fratelli o le sorelle conviventi chiedano di poter usufruire dei permessi e dei congedi previsti dalla normativa vigente.

Sempre in materia di accertamento dell'*handicap*, va ricordato il decreto legge n. 4 del 2006, in base al quale i portatori di menomazioni o patologie stabilizzate o ingravescenti, inclusi i soggetti affetti da sindrome di talidomite, sono esonerati da ogni visita medica successiva volta a verificare la permanenza della patologia.

2.2.6 Interventi nel campo della giustizia

La legge n. 54 del 2006 definisce una nuova disciplina dell'affidamento dei figli conseguente alla separazione personale dei genitori, allo scioglimento, all'annullamento, alla cessazione degli effetti civili, alla nullità del matrimonio; la disciplina si applica anche ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati. Il principio cardine della nuova normativa consiste nel privilegiare la soluzione dell'affidamento condiviso, che diviene la forma di affidamento prioritario dei figli minori di genitori separati, in modo che l'affidamento ad un solo genitore (attualmente prevalente) diventerebbe una soluzione soltanto residuale. La finalità cui risulta ispirata la nuova normativa è quella di salvaguardare il diritto del minore a mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori e di ricevere cura istruzione ed educazione da entrambi. Vengono poi dettagliatamente disciplinati i diversi aspetti collegati a tale modalità di affidamento e i diversi modi di composizione innanzi al giudice delle possibili controversie in merito. Oltre all'opposizione all'affidamento condiviso viene attribuita ad entrambi i genitori la facoltà di chiedere in ogni tempo la revisione delle disposizioni concernenti l'affidamento dei figli; vengono altresì dettate specifiche disposizioni processuali.

La legge n. 38 del 2006, anche in attuazione della decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 22 dicembre 2003, adegua il quadro legislativo vigente in materia di contrasto allo sfruttamento sessuale dei minori, alla manifestazione di nuove forme ed espressioni del drammatico fenomeno della pedofilia anche a mezzo dell'utilizzo dei moderni strumenti telematici. La legge, oltre ad intervenire sulla definizione delle fattispecie criminose contemplate nel codice penale, opera un complessivo aggravamento delle sanzioni amministrative e penali applicabili alle stesse, dettando anche alcune modifiche a norme processuali. Viene inoltre istituito e disciplinato il *Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet*, al quale devono pervenire tutte le segnalazioni su siti pedopornografici e che opera in coordinamento con altri organi ed uffici istituzionali e finanziari. Il Centro ha compiti informativi nei confronti della Presidenza del Consiglio, utili alla predisposizione del Piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia.

Si segnalano infine la legge n. 46 del 2002 (di ratifica dei Protocolli alla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, uno dei quali riguarda la vendita e la prostituzione dei bambini e la pornografia infantile) e la legge n. 6/2004 che introduce nel Codice civile (agli articoli 404 e seguenti) l'inedita figura dell'amministratore di sostegno.

2.2.7 Interventi nel settore della scuola e della formazione

a) Tasse scolastiche e buono scuola

L'art. 28 del d.lgs. n. 226 del 2005, emanato ai sensi della legge n. 53 del 2003 (cosiddetta "Legge Moratti"), recante le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, ha disposto, a partire dall'anno scolastico 2006/2007, la gratuità dell'istruzione impartita nei primi tre anni degli istituti di istruzione secondaria superiore e dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale.

Un contributo particolare alle famiglie (c.d. "buono scuola") è stato poi previsto per la frequenza delle scuole paritarie: la legge finanziaria 2003 (legge n. 289 del 2002, articolo 2, comma 7) ha infatti autorizzato a tal fine la spesa di 30 milioni di euro, per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2003 al 2005. L'individuazione di un limite di reddito per l'accesso al beneficio, introdotta dalla legge finanziaria 2004 (legge n. 350 del 2003, art. 3, comma 94), è stata abrogata dal DL n. 35 del 2005 convertito dalla legge n. 80 del 2005 (art. 14, comma 8-bis).

Va ricordato che la legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 2003) aveva finalizzato una quota del Fondo per le politiche sociali (per l'importo massimo di 100 milioni di euro negli esercizi 2004-2006) all'erogazione del "buono scuola"; la norma è

stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 423 del 2004 in quanto lesiva dell'autonomia finanziaria delle regioni.

b) Integrazione scolastica dei portatori di handicap

La riforma del sistema dell'istruzione scolastica e professionale, delineata dalla legge delega 28 marzo 2003, n. 53 e dai successivi provvedimenti di attuazione, ha confermato sostanzialmente la disciplina vigente in materia di integrazione scolastica, recata da alcuni articoli della legge quadro sull'*handicap* (legge n. 104 del 1992), poi confluiti nel cosiddetto "Testo unico dell'istruzione" (d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297). Strumenti principali di tale integrazione, oltre alla fornitura degli ausili tecnici necessari, sono: un progetto educativo individualizzato, il supporto di insegnanti specializzati (cosiddetti "insegnanti di sostegno"); la limitazione del numero di alunni nelle classi che ospitano alunni diversamente abili.

Alcune disposizioni innovative sono state adottate nell'ambito delle misure volte alla razionalizzazione della rete scolastica ed al contenimento della spesa per i docenti di sostegno: la legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003, art. 35, co. 7) ha infatti ridefinito le modalità per l'accertamento dell'*handicap*, affidandolo ad una verifica collegiale delle ASL (anziché all'esame dello specialista della patologia denunciata ovvero dello psicologo in servizio presso le aziende sanitarie); contestualmente la norma ha attribuito l'attivazione dei posti di sostegno in deroga al rapporto insegnanti/alunni (uno a 138, ai sensi dell'art. 40 della legge n. 449 del 1997) al dirigente dell'ufficio scolastico regionale, anziché al dirigente scolastico.

c) Iniziative a favore degli studenti universitari

La legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004, art. 4, commi da 99 a 103) ha previsto la concessione di prestiti fiduciari agli studenti capaci e meritevoli istituendo e finanziando con 10 milioni di euro per il 2004, un Fondo per la costituzione di garanzie sul rimborso dei prestiti concessi da banche ed altri intermediari finanziari.

La legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006, art. 1, commi 554-556) ha poi istituito, e finanziato con 25 milioni di euro per il 2006, un Fondo per le spese sostenute dalle famiglie per le esigenze abitative degli studenti universitari.

2.2.8 Misure di sostegno del reddito

La legge n. 350 del 2003 prevede, all'art. 3, comma 101, che lo Stato concorra, insieme con le regioni, al finanziamento del *reddito di ultima istanza*, la

cui istituzione è facoltà delle regioni: si tratta di un beneficio economico collegato ai programmi di reinserimento sociale e destinato, secondo la definizione di cui al presente comma, alle famiglie:

- a rischio di esclusione sociale
- e i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro.

La quota di risorse con la quale lo Stato concorre al reddito di ultima istanza⁸ è determinata dal Ministro del lavoro a valere sulla dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali.

L'istituto del reddito di ultima istanza sostituisce, di fatto, il cosiddetto *reddito minimo di inserimento*, che il D.Lgs. n. 237/1998 aveva introdotto in alcune aree territoriali in via sperimentale.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 423 del 2004 ha affermato l'illegittimità di tale disposizione. Il reddito di ultima istanza, destinato a soggetti in stato di particolare bisogno (e non esteso in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale), non è infatti riconducibile all'art. 117, comma 2, lett. m) (livelli essenziali delle prestazioni) ma alla materia "servizi sociali" e, pertanto, rientra nella competenza esclusiva delle Regioni. Risulta pertanto illegittima la previsione di un cofinanziamento Stato-regioni per finalità di carattere assistenziale.

2.3 I PROVVEDIMENTI APPROVATI NELLA XV LEGISLATURA

2.3.1 Le competenze istituzionali

L'articolo 1, comma 19 lettera e) del Decreto legge 18 maggio 2006, n. 181⁹, *Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri*, attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche per la famiglia "nelle sue componenti e problematiche generazionali", nonché competenze concernenti gli interventi a sostegno della famiglia.

In particolare, sono trasferite le funzioni in passato esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'art. 46, comma 1, lett. c) del D.Lgs. 300/1999 per quanto concerne:

- il coordinamento delle politiche a favore della famiglia;
- gli interventi a sostegno della maternità e della paternità e di conciliazione dei tempi di lavoro e di cura della famiglia;
- le misure di sostegno alla famiglia, alla genitorialità e alla natalità;

⁸ Di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni.

⁹ Convertito nella legge 17 luglio 2006, n. 233.

- il supporto all'Osservatorio nazionale sulla famiglia (tenendo informato il Ministero della solidarietà sociale dell'attività relativa);
- il supporto – unitamente al Ministero della solidarietà sociale – all'Osservatorio nazionale per l'infanzia e al Centro nazionale di documentazione e analisi dell'infanzia.

Come già ricordato, le competenze in materia di famiglia sono state precedentemente esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, attraverso la Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR).

Nell'ambito del Governo Prodi, l'incarico relativo alle politiche per la famiglia è stato attribuito al Ministro senza portafoglio Rosy Bindi.

2.3.2 Le risorse per la famiglia

L'articolo 19 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223¹⁰, *Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*, istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri tre distinti Fondi per interventi riguardanti:

- politiche della famiglia (comma 1);
- politiche giovanili (comma 2);
- politiche relative ai diritti e alle pari opportunità (comma 3).

Lo stanziamento per ciascuno dei tre Fondi è pari a 3 milioni di euro per il 2006 e a 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2007.

In base al comma 1 il Fondo per le politiche della famiglia è espressamente finalizzato a:

- “realizzare e promuovere interventi per la tutela della famiglia, in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali”;
- “supportare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia”.

Si ricorda, inoltre, che l'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia si basa su una convenzione a titolo oneroso tra l'ex Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Comune di Bologna con funzioni di Comune capofila¹¹. Della struttura, oltre alla costituzione di un apposito Comitato di coordinamento tecnico scientifico, supportato da esperti e rappresentanti delle Amministrazione e da componenti e rappresentanti delle istituzioni regionali, locali e del mondo dell'associazionismo, fanno parte i rappresentanti di 25 Comuni italiani.

¹⁰ Convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248

¹¹ Il finanziamento dell'attività dell'Osservatorio è posto a carico del capitolo 3289, upb 6110, dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per un importo di 150.000 euro nel 2006.

L'Osservatorio svolge in particolare i seguenti compiti:

- Osservazione dei cambiamenti strutturali della famiglia e delle tipologie familiari
- Monitoraggio dei principali indicatori socio-demografici
- Individuazione di nuovi modelli di relazione tra le famiglie, le istituzioni, l'associazionismo sociale e il sistema produttivo
- Strategie per la promozione e il sostegno delle relazioni e responsabilità familiari.
- Raccolta e diffusione delle iniziative delle amministrazioni locali e delle associazioni promosse sul territorio nazionale;
- Mappatura delle risorse esistenti sul territorio a sostegno delle famiglie
- Raccordo con gli Osservatori già esistenti a livello regionale e locale;
- Banca dati della legislazione esistente in campo nazionale e internazionale;
- Analisi delle modalità di coordinamento e di raccordo nella governance delle politiche per la famiglia tra il livello nazionale, regionale, locale;
- Analisi successive di impatto reale e differenziato per quanto riguarda la formazione delle famiglie, la procreazione, la cura e crescita dei figli, l'assistenza parentale;
- Attività di rilevazione e monitoraggio su esperienze locali di solidarietà familiare e reti di associazioni familiari, con particolare attenzione alla costruzione di relazioni e raccordi con la gestione delle politiche locali.

Nel corso dell'audizione presso la XII Commissione della Camera, il Ministro Rosy Bindi ha sottolineato l'orientamento del Governo di "promuovere l'elaborazione di proposte di legge e progetti di interesse nazionale con il coinvolgimento delle autonomie regionali e locali e finanziati dal Fondo nazionale delle politiche della famiglia anche attraverso forme di cofinanziamento e partenariato". Il Ministro ha altresì espresso la volontà di potenziare il ruolo dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, che dovrà qualificarsi anche come organismo tecnico scientifico di supporto alla Presidenza del Consiglio, prevedendo l'apertura di una nuova sede in una regione del Mezzogiorno (cfr.seduta del 18 luglio 2006).

Successivamente con l'articolo 1, comma 1250 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria per il 2007) è stato disposto uno stanziamento di 210 milioni di euro per l'anno 2007 e 180 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009, al fine di integrare le risorse del Fondo per le politiche per la famiglia.

Il predetto comma precisa anche che le risorse sono utilizzate per le seguenti finalità:

- istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, prevedendo la partecipazione delle amministrazioni statali, delle regioni, degli enti locali e del terzo settore;
- iniziative di conciliazione del tempo di vita e lavoro di cui alla legge 8 marzo 2000, n. 53;

- iniziative per la riduzione dei costi dei servizi per le famiglie con numero di figli pari o superiore a quattro;
- iniziative di sostegno dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile¹², dell'Osservatorio per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia¹³;
- valorizzazione delle iniziative degli enti locali ed imprese in materia di politiche familiari;
- sostegno delle adozioni internazionali e della Commissione per le adozioni.

Il comma 1251 ha altresì disposto che il Ministro per le politiche della famiglia utilizzi il Fondo per le seguenti ulteriori finalità:

- finanziare, d'intesa con le altre amministrazioni statali e con la Conferenza unificata, un piano nazionale per la famiglia, acquisire indicazioni per il piano medesimo e verificarne l'efficacia, mediante l'organizzazione, con cadenza biennale, di una Conferenza nazionale sulla famiglia;
- realizzare, in collaborazione con il Ministro della salute, un'intesa in sede di Conferenza unificata, relativa alla riorganizzazione dei consultori familiari;
- promuovere un accordo in sede di Conferenza Stato-regioni, d'intesa con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale e della pubblica istruzione, per la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari.

Il riparto delle risorse del Fondo tra gli interventi di cui ai commi 1250 e 1251 è effettuato con decreto del Ministro delle politiche della famiglia (comma 1252); lo stesso Ministro disciplina con proprio regolamento l'organizzazione amministrativa e scientifica dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia (comma 1253)

¹² Ai sensi dell'articolo 17 della legge 3 agosto 1998, n. 269 (*Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*), è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile con il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione della pedofilia.

¹³ L'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451 (*Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia*) ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, presieduto dal Ministro per la solidarietà sociale. L'Osservatorio predispone ogni due anni il piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva di cui alla Dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell'infanzia, adottata a New York il 30 settembre 1990, con l'obiettivo di conferire priorità ai programmi riferiti ai minori e di rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo. Ai sensi dell'articolo 3 della stessa legge, l'Osservatorio si avvale di un Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia, con i seguenti compiti: raccogliere e rendere pubblici normative e dati statistici; realizzare una mappa aggiornata dei servizi e delle risorse destinate all'infanzia; analizzare le condizioni dell'infanzia; formulare proposte per migliorare le condizioni di vita dei soggetti in età evolutiva e per l'assistenza alla madre nel periodo perinatale; promuovere la conoscenza degli interventi delle amministrazioni pubbliche; raccogliere e pubblicare regolarmente il bollettino di tutte le ricerche e le pubblicazioni, anche periodiche, che interessano il mondo minorile.

2.3.3 Piano servizi socio-educativi

I commi 1259-1260 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007 promuovono lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi.

Il comma 1259 prevede che, fatte salve le competenze delle regioni e degli enti locali, il Ministro delle politiche per la famiglia, di concerto con i Ministri della pubblica istruzione, della solidarietà sociale e per i diritti e le pari opportunità, promuove una intesa in sede di Conferenza unificata, avente ad oggetto la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei criteri sulla cui base le regioni attuano un piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi, al quale concorrono gli asili nido, i servizi integrativi e i servizi innovativi nei luoghi di lavoro, presso le famiglie e presso i caseggiati.

L'intesa sopraccitata è stipulata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131¹⁴, secondo il quale il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni, il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni.

Il piano straordinario di cui sopra è finalizzato al conseguimento, entro il 2010, dell'obiettivo comune della copertura territoriale del 33 per cento fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000 e alla riduzione degli squilibri esistenti tra le diverse aree del Paese.

Per le finalità del piano è autorizzata la spesa di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009.

Il comma 1260, inoltre, prevede che per le finalità del piano possa essere utilizzata anche parte delle risorse stanziata per il Fondo per le politiche della famiglia di cui al comma 1250 della stessa legge finanziaria.

Si ricorda che il Consiglio europeo di Lisbona, nel marzo 2000, ha identificato lo sviluppo delle strutture per l'infanzia come uno degli snodi principali per l'incremento della partecipazione femminile al mercato del lavoro in modo da raggiungere l'obiettivo del 60 per cento entro il 2010. In particolare in Italia il dato relativo all'occupazione femminile nel 2005 (donne tra i 15 e i 64 anni) è pari al 45,3 per cento¹⁵. In particolare, si è rilevata la necessità di favorire tutti gli aspetti delle pari opportunità, compresa la riduzione della segregazione occupazionale, e di rendere più facile la conciliazione della vita professionale con la vita familiare, anche effettuando una nuova analisi comparativa in materia di miglioramento dei servizi di custodia dei bambini.

¹⁴ Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

¹⁵ Cfr. Istat, *Le statistiche di genere*, in, www.istat.it

Al fine di raggiungere gli obiettivi sopra indicati, nel marzo 2002, il Consiglio europeo di Barcellona ha invitato gli Stati membri ad elevare l'offerta di asili nido, in modo da consentirne la frequenza al 33% dei bambini sotto i tre anni entro il 2010¹⁶.

Si segnala che la norma appare individuare risorse destinate a promuovere la realizzazione di servizi socio educativi su tutto il territorio nazionale, affidando ad una intesa in sede di Conferenza unificata la definizione dei criteri e delle modalità del relativo riparto. Al riguardo, si ricorda che la materia è stata oggetto di diverse pronunce della Corte costituzionale, che hanno interessato, in particolare, le disposizioni della legislazione nazionale volte ad ampliare il numero degli asili nido e degli asili aziendali.

Con la sentenza 17-23 dicembre 2003, n. 370, la Corte ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni dell'articolo 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, concernenti il finanziamento e la promozione degli asili nido. La Corte, anche sulla base dell'evoluzione normativa in merito alla funzione degli asili nido, ha ritenuto prevalenti i profili relativi alla formazione e all'istruzione pre-scolare del bambino, riconducendo pertanto gli interventi in materia nell'ambito della potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni.

La Corte ha ritenuto illegittima, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, la previsione di un fondo statale a destinazione vincolata, in quanto non rientrante nella fattispecie di cui al quinto comma dello stesso articolo 119 Costituzione, in ordine agli interventi sociali a favore di determinate regioni o enti locali. Conseguentemente, secondo la Consulta, il Fondo in questione lederebbe l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, mantenendo indebitamente poteri discrezionali in capo allo Stato.

In attuazione di tale sentenza, le risorse del Fondo per gli asili nido sono confluite nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali.

Con la sentenza 28 ottobre 2004, n. 320, è stata dichiarata l'illegittimità anche delle norme sul Fondo di rotazione per il finanziamento dei servizi di asili nido o micro-nidi, di cui all'art. 91 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

La Corte, richiamando i principi contenuti nella sentenza n. 370 del 2003, ha ribadito che il sistema di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni delineato dall'articolo 117 della Costituzione «vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze».

¹⁶ La relazione illustrativa allegata al disegno finanziaria evidenzia che l'attuale copertura territoriale, al 31 dicembre 2005, è pari al 9,9 per cento. Secondo le stime del Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, riportate dalla medesima relazione, per ogni incremento del 5% della copertura nazionale sarebbero necessari due miliardi di euro. La relazione sottolinea, pertanto, che il raggiungimento dell'obiettivo indicato dal comma 1259 (copertura territoriale del 33% entro il 2010) richiederebbe una cifra complessiva di 9 miliardi di euro. In ragione dell'attuale congiuntura economica, lo stanziamento previsto da questa norma, fatta salva la possibilità di incrementare le risorse negli anni futuri, è sensibilmente inferiore alle necessità.

2.3.4 Fondo per le non autosufficienze

L'articolo 1, comma 1264 della legge finanziaria per il 2007 ha istituito un Fondo per le non autosufficienze presso il Ministero della solidarietà sociale, al fine di attuare i livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale con riferimento alle persone non autosufficienti.

La dotazione del Fondo è pari a 100 milioni di euro per l'anno 2007 e di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009¹⁷.

Il comma 1265 prevede inoltre che gli atti e i provvedimenti concernenti l'utilizzazione del suddetto Fondo siano adottati dal Ministro della solidarietà sociale, di concerto con il Ministro della salute, con il Ministro delle politiche per la famiglia e con il Ministro dell'economia e finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

2.3.5 Fondo per le politiche giovanili

L'articolo 1, comma 1290, della legge finanziaria per il 2007 dispone un incremento dello stanziamento relativo al Fondo per le politiche giovanili di 120 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009.

Si ricorda che il Fondo per le politiche giovanili è stato istituito dall'articolo 19, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223¹⁸ presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con la finalità di *“promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, anche attraverso interventi volti ad agevolare la realizzazione del diritto dei giovani all'abitazione nonché a facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi”*.

Lo stanziamento previsto dal citato decreto-legge n. 223 del 2006 è pari a 3 milioni di euro per il 2006 e a 10 milioni di euro annui dal 2007¹⁹.

2.3.6 Il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

L'articolo 1, comma 1258, della legge finanziaria per il 2007, stabilisce che il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, previsto all'articolo 1 della legge

¹⁷ Nella relazione di accompagnamento del disegno di legge finanziaria si puntualizza che tali risorse finanziarie potranno essere utilizzate per la sperimentazione di modelli di intervento a favore di soggetti non autosufficienti, in previsione della creazione di un sistema integrato, che dovrà essere realizzato nel rispetto delle competenze istituzionali disciplinate dagli articoli 117 e 119 della Costituzione e nell'ambito dei principi dettati dalla legge n. 328 del 2000.

¹⁸ Convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

¹⁹ Si ricorda che nell'ambito delle politiche dei giovani l'articolo 5 del decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297 prevede l'istituzione dell'Agenzia nazionale per i giovani, con sede in Roma, in attuazione della decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006.

28 agosto 1997, n. 285²⁰, a decorrere dal 2007, è provvisto di una dotazione determinata annualmente dalla legge finanziaria, con le modalità di cui all'articolo 11, comma 3, della legge 5 agosto 1978, n. 468²¹.

Le somme impegnate ma non liquidate, entro la chiusura dell'esercizio finanziario, in favore dei comuni indicati all'articolo 1, comma 2, della legge 28 agosto 1997, n. 285, sono conservate nella dotazione dello stato di previsione del Ministero della solidarietà sociale per cinque anni.

Il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, previsto all'articolo 1 della citata legge n. 285 del 1997, è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ed è finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale destinati a favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza.

2.3.7 Interventi di natura fiscale e misure di sostegno al reddito

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), ha apportato significative modifiche alla disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), decorrenti dal 1° gennaio 2007.

In particolare l'articolo 1, comma 6, ha rideterminato gli scaglioni di reddito e le relative aliquote di imposta e ha introdotto detrazioni di importo differenziato per i redditi di lavoro dipendente, di pensione e di lavoro autonomo.

Con specifico riferimento al trattamento fiscale della famiglia si segnala la sostituzione delle deduzioni per oneri di famiglia²², con detrazioni per carichi di famiglia, operata dalla lettera c) del citato articolo 1, comma 6.

Si ricorda innanzitutto che per deduzioni s'intendono i valori che si possono sottrarre dal reddito complessivo, con un beneficio rapportato all'aliquota marginale raggiunta dal contribuente. Queste operano pertanto in modo diverso rispetto alle detrazioni, che invece abbattano l'imposta da pagare.

Le deduzioni per oneri di famiglia vigenti sino al 31 dicembre 2006 erano le seguenti:

- a) 3.200 euro per il coniuge non legalmente ed effettivamente separato;
- b) 2.900 euro per ciascun figlio, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati, nonché per ogni altra persona indicata nell'articolo 433 del codice

²⁰ Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. Si evidenzia che il citato articolo 11, comma 3, della legge n. 468 del 1978 si limita a definire il contenuto della legge finanziaria, prevedendo che essa non può contenere norme di delega, di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, ma esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale.

²¹ Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio.

²² Le deduzioni per oneri di famiglia erano state introdotte dall'articolo 1, comma 349, lettera b), della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per il 2005), in luogo delle precedenti detrazioni.

civile²³ (persone obbligate agli alimenti) convivente con il contribuente o percipiente assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Tale somma doveva essere ripartita tra coloro che avevano diritto dalla deduzione;

- c) 3.450 euro, per ciascun figlio di età inferiore a tre anni, in alternativa alla deduzione di cui alla precedente lettera b);
- d) 3.700 euro, per ogni figlio portatore di *handicap*, ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104;
- e) 3.200 euro, per il primo figlio, se l'altro genitore manca o non ha riconosciuto i figli naturali e il contribuente non è coniugato o se coniugato, si è successivamente legalmente ed effettivamente separato, ovvero se vi sono figli adottivi, affidati o affiliati del solo contribuente e questi non è coniugato o, se coniugato, si è successivamente legalmente ed effettivamente separato.

Era infine prevista una deduzione, di importo massimo pari a 1.820 euro, per le spese documentate sostenute dal contribuente, in proprio favore o nell'interesse delle persone indicate nell'articolo 433 del codice civile, per gli addetti alla assistenza personale nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana [la corrispondente detrazione è ora disciplinata dall'articolo 15, comma 1, lettera i-*septies*) del TUIR, come novellato dall'articolo 1, comma 319, della citata legge n. 296 del 2006].

Il previgente articolo 12 del TUIR prevedeva un meccanismo in base al quale si determinava, in misura decrescente al crescere del reddito, l'importo delle deduzioni sopra indicate effettivamente spettante al contribuente²⁴.

Le attuali detrazioni per il coniuge non legalmente ed effettivamente separato sono le seguenti:

- 1) se il reddito complessivo non supera 15.000 euro: 800 euro diminuiti del prodotto tra 110 euro e l'importo corrispondente al rapporto fra reddito complessivo e 15.000 euro;
- 2) se il reddito complessivo è compreso tra 15.001 e 40.000 euro: 690 euro. La detrazione è aumentata di un importo compreso tra 10 e 30 euro nei casi in cui il reddito complessivo è compreso fra 29.001 e 35.200;

²³ L'articolo 433 del codice civile prevede che all'obbligo di prestare gli alimenti siano tenuti nell'ordine:

- 1) il coniuge;
- 2) i figli legittimi o legittimati o naturali o adottivi, e, in loro mancanza, i discendenti prossimi anche naturali;
- 3) i genitori e, in loro mancanza, gli ascendenti prossimi, anche naturali; gli adottanti;
- 4) i generi e le nuore;
- 5) il suocero e la suocera;
- 6) i fratelli e le sorelle germani o unilaterali, con precedenza dei germani sugli unilaterali.

²⁴ Le deduzioni spettavano per la parte corrispondente al rapporto tra l'ammontare di 78.000 euro, a cui occorreva aggiungere l'importo delle deduzioni e degli oneri deducibili, e quindi sottrarre il reddito complessivo, e l'importo di 78.000 euro. Se il rapporto era maggiore o uguale a 1, la deduzione competeva per intero; se il rapporto era pari a zero o minore, la deduzione non competeva; se il rapporto era compreso tra zero ed 1, la deduzione spettava in misura proporzionale a tale rapporto.

- 3) se il reddito complessivo è compreso tra 40.001 e 80.000 euro: 690 euro. La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 80.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 80.000 euro.

Le attuali detrazioni per i figli a carico sono le seguenti:

- 800 euro per ciascun figlio, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati, di età superiore a tre anni;
- l'importo è aumentato a 900 euro per ciascun figlio di età inferiore a tre anni;
- per i contribuenti con più di tre figli a carico la detrazione è aumentata di 200 euro per ciascun figlio a partire dal primo;
- l'importo base della detrazione è aumentato di 220 euro per ogni figlio portatore di *handicap*.

La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 95.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 95.000 euro; in presenza di più figli l'importo di 95.000 euro è aumentato, per tutti, di 15.000 euro per ogni figlio successivo al primo²⁵.

La detrazione per i figli a carico è ripartita tra i genitori, non legalmente ed effettivamente separati, nella misura del 50 per cento ciascuno²⁶. E' consentito, sulla base di un accordo tra i genitori, attribuire interamente la detrazione al genitore con un reddito complessivo di ammontare più elevato, in modo da permettere, in caso di incapacienza di uno dei genitori, il godimento per intero delle detrazioni da parte del genitore fiscalmente capiente.

Nel caso di separazione legale ed effettiva o di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, la detrazione, in mancanza di accordo, spetta al genitore affidatario del (o dei) figlio (figli). Nell'eventualità di un affidamento congiunto o condiviso, la detrazione è ripartita tra i genitori nella misura del 50 per cento ciascuno, in mancanza di diverso accordo.

E' inoltre previsto, nell'ipotesi in cui il genitore affidatario o, in caso di affidamento congiunto, uno dei genitori affidatari, non possa usufruire, in tutto o in parte, della detrazione, per limiti di reddito, che la detrazione stessa è assegnata per intero all'altro genitore, il quale è tenuto a riversare al genitore affidatario l'intera detrazione o, in caso di affidamento congiunto, il cinquanta per cento, salvo diverso accordo.

Nel caso in cui un coniuge sia fiscalmente a carico dell'altro, la detrazione spetta a quest'ultimo per l'intero ammontare.

²⁵ In altri termini, in caso di due figli, l'importo base di 95.000 euro diviene di 110.000 per entrambi i figli; nel caso di tre figli, l'importo su cui calcolare la detrazione diviene di 125.000 euro per tutti e tre i figli.

²⁶ La deduzione previgente poteva essere ripartita fra i soggetti che vi avevano diritto, nella misura da essi scelta: ciò consentiva ai contribuenti di adottare la proporzione più conveniente in ragione del livello di reddito di ciascuno.

Infine, è statuito che per il primo figlio si applichino, se più convenienti, le detrazioni per il coniuge a carico non legalmente ed effettivamente separato, nei seguenti casi:

- qualora l'altro genitore manchi o non abbia riconosciuto i figli naturali e il contribuente non sia coniugato o, se coniugato, si sia in seguito legalmente ed effettivamente separato;
- qualora vi siano figli adottivi, affidati o affiliati del solo contribuente e questi non sia coniugato o, se coniugato, si sia successivamente legalmente ed effettivamente separato.

Tale misura, già prevista dalla disciplina previgente, costituisce dunque un'agevolazione per le famiglie monoparentali.

E' inoltre riconosciuta una detrazione di 750 euro, da ripartire *pro quota* tra coloro che ne hanno diritto, per ogni altra persona indicata nell'articolo 433 del codice civile (persone obbligate agli alimenti) che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 80.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 80.000 euro.

Le detrazioni per carichi di famiglia spettano esclusivamente quando i rapporti contemplati nelle varie ipotesi sono numeri maggiori di zero e minori di uno. Se il rapporto è pari a zero, minore di zero o pari a uno le detrazioni non spettano (comma 4 del nuovo articolo 12 del TUIR).

E' stato confermato che le detrazioni sopra indicate, come le precedenti deduzioni, spettano a condizione che le persone alle quali si riferiscono non possiedano un reddito complessivo superiore a 2.840,51 euro, al lordo degli oneri deducibili.

Con la stessa legge n. 296 del 2006 sono state inoltre introdotte le seguenti misure in favore della famiglia:

- detrazione del 19 per cento delle spese sostenute per l'iscrizione annuale e l'abbonamento ad associazioni sportive, palestre, piscine e altre strutture e impianti sportivi destinati alla pratica sportiva dilettantistica, per i ragazzi di età compresa tra 5 e 18 anni. Le spese sono ammesse in detrazione per un importo non superiore a 210 euro annui (articolo 1, comma 319).
- detrazione del 19 per cento dei canoni di locazione derivanti dai contratti di locazione stipulati o rinnovati dagli studenti universitari fuori sede per unità immobiliari situate nello stesso comune in cui ha sede l'università o in comuni limitrofi. La disposizione richiede che la facoltà universitaria sia ubicata in un

comune diverso da quello di residenza, il quale disti da quest'ultimo almeno 100 chilometri e sia comunque situato in una provincia diversa. Le spese sono ammesse in detrazione per un importo non superiore a 2.633 euro annui (articolo 1, comma 319).

- detrazione del 19 per cento delle spese sostenute per gli addetti all'assistenza personale (c.d. *badanti*), nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana. Le spese sono ammesse in detrazione per un importo non superiore a 2.100 euro annui. Possono beneficiare di tale agevolazione solo i contribuenti il cui reddito complessivo non ecceda i 40 mila euro (articolo 1, comma 319).

Precedentemente all'entrata in vigore della legge in esame²⁷, per queste spese era concessa una deduzione, fino ad un massimo di 1.820 euro, con previsione di un meccanismo in base al quale si determinava, in misura decrescente al crescere del reddito, l'importo della deduzione effettivamente spettante al contribuente²⁸.

- detrazione del 19 per cento delle spese documentate sostenute dai genitori per il pagamento delle rette degli asili nido. Le spese sono ammesse in detrazione per un importo non superiore a 632 euro annui. La detrazione è riconosciuta relativamente al solo periodo di imposta 2006 (articolo 1, comma 400).²⁹
- riconoscimento, per il solo triennio 2007-2009, delle detrazioni per carichi di famiglia in favore dei soggetti non residenti³⁰ (articolo 1, comma 1324).

L'articolo 1, comma 11 della L. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) dispone una rideterminazione degli importi dell'assegno per il nucleo

²⁷ La deduzione per le c.d. *badanti* era stata introdotta dall'articolo 1, comma 349, lettera *b*), n. 3), della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), a decorrere dal 1° gennaio 2005, mediante una novella all'articolo 12 del TUIR. Il comma 6 della legge finanziaria ha sostituito integralmente l'articolo 12, sopprimendo tale deduzione.

²⁸ Le deduzioni spettavano per la parte corrispondente al rapporto tra l'ammontare di 78.000 euro, a cui occorreva aggiungere l'importo delle deduzioni e degli oneri deducibili, e quindi sottrarre il reddito complessivo, e l'importo di 78.000 euro. Se il rapporto era maggiore o uguale a 1, la deduzione competeva per intero; se il rapporto era pari a zero o minore, la deduzione non competeva; se il rapporto era compreso tra zero ed 1, la deduzione spettava in misura proporzionale a tale rapporto.

²⁹ L'articolo 1, comma 335, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) aveva concesso la stessa detrazione relativamente al periodo di imposta 2005.

³⁰ Si considerano non residenti coloro che, cittadini italiani o meno, non risultano iscritti per la maggior parte del periodo d'imposta nelle anagrafi della popolazione residente, e non hanno nel territorio dello Stato il domicilio o la residenza ai sensi del codice civile (articolo 2, comma 2, del TUIR). Per poter essere considerati soggetti passivi IRPEF, i soggetti non residenti devono aver percepito redditi prodotti in Italia, i quali costituiscono il loro reddito complessivo ai fini IRPEF.

familiare e dei relativi limiti di reddito, di cui all'articolo 2 del D.L. 13 marzo 1988, n. 69³¹.

Si consideri che l'adeguamento degli importi dell'assegno per il nucleo familiare rientra nell'ambito del più ampio intervento di riduzione del cosiddetto "cuneo fiscale e contributivo"³² di circa 5 punti percentuali rispetto alla retribuzione lorda, di cui 2 punti (cioè il 40% della riduzione complessiva) sono destinati a favore dei lavoratori dipendenti, attraverso misure dirette alla riduzione dell'IRPEF e, appunto, all'aumento degli assegni familiari³³.

Tali interventi, aumentando il reddito disponibile soprattutto per i lavoratori con carichi di famiglia, possono contribuire alle politiche di redistribuzione del reddito e di inclusione sociale.

Più in dettaglio, per quanto riguarda la rideterminazione dell'importo dell'assegno per il nucleo familiare, l'articolo 1, comma 11 della L. 296/2006 determina in via diretta i nuovi importi dell'assegno e dei relativi limiti di reddito consentendo, inoltre, che con decreto interministeriale venga operata un'ulteriore rimodulazione. In particolare si prevede che:

- i livelli di reddito e gli importi annuali dell'assegno per il nucleo familiare, con riferimento ai nuclei familiari con entrambi i genitori e almeno un figlio minore in cui non siano presenti componenti inabili nonché ai nuclei familiari con un solo genitore e almeno un figlio minore in cui non siano presenti componenti inabili, sono rideterminati secondo la Tabella 1 allegata alla legge in esame, a decorrere dal 1° gennaio 2007 (lettera a));
- gli importi degli assegni per tutte le altre tipologie di nuclei con figli sono rivalutati del 15 per cento, sempre con decorrenza dal 1° gennaio 2007 (lettera b));
- i livelli di reddito e gli importi degli assegni per i nuclei con figli di cui alle lettere a) e b) nonché quelli per i nuclei familiari senza figli possono essere rimodulati ulteriormente con decreto interministeriale³⁴, secondo criteri analoghi a quelli adottati nella Tabella summenzionata, "anche con riferimento alla coerenza del sostegno dei redditi disponibili delle famiglie

³¹ D.L. 13 marzo 1988, n. 69, *Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti*, convertito, con modificazioni, dalla L. 13 maggio 1988, n. 153.

³² Il cuneo fiscale o cuneo contributivo è la differenza tra il costo del lavoro sostenuto dall'impresa e la retribuzione netta che resta a disposizione del lavoratore: in pratica è la differenza tra quanto pagato dal datore di lavoro e quanto incassato effettivamente dal lavoratore, essendo il restante importo versato al fisco e agli enti di previdenza.

³³ I restanti 3 punti percentuali (cioè il 60% della riduzione complessiva) sono invece destinati a favore delle imprese, in modo da incentivare l'assunzione di lavoratori a tempo indeterminato (e quindi a ridurre la percentuale dei lavoratori precari) attraverso la deduzione di parte del costo del lavoro dipendente a tempo indeterminato dalla base imponibile IRAP mediante la deduzione di tutti gli oneri sociali riferibili ai lavoratori a tempo indeterminato, nonché un'ulteriore deduzione pari a 5.000 euro per ogni lavoratore a tempo indeterminato (nelle regioni del Mezzogiorno tale ultima deduzione è pari a 10.000 euro).

³⁴ Si prevede l'emanazione di un decreto interministeriale del Ministro delle politiche per la famiglia e del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della solidarietà sociale e con il Ministro dell'economia e delle finanze.

risultante dagli assegni per il nucleo familiare e dalle detrazioni a fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche" (lettera c));

- nel caso di nuclei familiari con più di tre figli, o soggetti equiparati, di età inferiore a 26 anni compiuti, ai fini della determinazione dell'assegno, si prendono in considerazione, oltre ai figli minori, anche i figli che abbiano già compiuto diciotto anni, ma che non ne abbiano ancora compiuto ventuno, purché siano studenti o apprendisti (lettera d));
- gli ordinari criteri di rivalutazione dei livelli di reddito e dell'importo dell'assegno non si applicano con riferimento al 2007 e trovano nuovamente applicazione a decorrere dal 2008 (lettera e))³⁵.

L'articolo 1 comma 1285 della legge finanziaria per il 2007 interviene sull'articolo 80 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria per il 2001)³⁶, disponendo una nuova proroga, dal 30 aprile 2006 al 30 giugno 2007, dell'utilizzo delle risorse, relative agli anni 2001 e 2002, finalizzate alla prosecuzione della sperimentazione del reddito minimo di inserimento.

Con il D.Lgs. 18 giugno 1998, n. 237, recante *"Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449"*, è stato istituito il reddito minimo di inserimento che costituisce una misura finalizzata a combattere la povertà e l'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone impossibilitate per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli. Il reddito minimo di inserimento si traduce in una serie di interventi finalizzati all'integrazione sociale ed all'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatari, grazie ad interventi che si riassumono sostanzialmente in due tipologie:

- trasferimenti monetari integrativi al reddito (articolo 8)
- realizzazione di programmi personalizzati (articolo 9).

Con la legge finanziaria per il 2001 sono stati previsti nuovi stanziamenti al fine di ampliare l'ambito della sperimentazione ad altri comuni (articolo 80, comma 1, della legge 388/2000).

Ai sensi del comma 1286, le somme non spese dai comuni entro la suddetta data (30 giugno 2007) devono essere comunque versate all'entrata del bilancio

³⁵ Con circolare n. 13 del 12 gennaio 2007, l'INPS ha provveduto a fornire le prime istruzioni per l'applicazione della nuova disciplina introdotta dall'articolo 1, comma 11 della legge finanziaria per il 2007. Con la successiva circolare n. 26 del 26 gennaio 2007, l'Istituto ha altresì trasmesso le tabelle con gli importi giornalieri, settimanali, quattordicinali e quindicinali, oltre ai nuovi livelli di reddito per il periodo 1° luglio 2007 - 30 giugno 2008.

³⁶ Il citato articolo 80, comma 1, della legge n. 388 del 2000 è stato modificato prima dall'articolo 5 del decreto-legge 25 ottobre 2002, n. 236, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2002, n. 284 e, successivamente, dall'articolo 7-undecies del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43. I fondi stanziati erano pari a 350 miliardi di lire per il 2001 e 430 miliardi di lire per il 2002.

dello Stato per essere poi riassegnate al Fondo nazionale per le politiche sociali³⁷.

2.3.8 Interventi a sostegno della maternità e paternità e per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

La L. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) ha previsto vari interventi a sostegno della maternità e paternità e per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

L'articolo 1, comma 788 della L. 296/2006 estende la possibilità di usufruire del congedo parentale ai lavoratori a progetto e le categorie assimilate iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della L. 8 agosto 1995, n. 335, che non siano titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie³⁸.

In particolare, si dispone la corresponsione ai lavoratori in questione, aventi titolo all'indennità di maternità, per gli eventi di parto verificatisi a decorrere dal 1° gennaio 2007, di un trattamento economico per congedo parentale, limitatamente ad un periodo di tre mesi entro il primo anno di vita del bambino, in misura pari al 30 per cento del reddito preso a riferimento per la corresponsione dell'indennità di maternità. Tale trattamento economico viene concesso anche nei casi di adozione o affidamento per ingressi in famiglia con decorrenza dal 1° gennaio 2007.

L'articolo 1, comma 791 della L. 296/2006, attraverso modifiche all'articolo 64, comma 2, del D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151³⁹, concernente la tutela della maternità per le lavoratrici iscritte alla Gestione separata INPS di cui all'articolo 2, comma 26, della L. 8 agosto 1995, n. 335 che non risultino iscritte ad altre forme pensionistiche obbligatorie (ossia essenzialmente le lavoratrici titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto), è volto ad estendere alle medesime lavoratrici la tutela più ampia sotto il profilo temporale nonché sotto il profilo del trattamento economico e normativo prevista per le lavoratrici dipendenti.

In primo luogo si prevede che resta ferma l'applicazione della disciplina di cui al citato D.M. 4 aprile 2002, per quanto riguarda l'estensione agli iscritti alla Gestione separata INPS della tutela della maternità nelle forme e con le modalità

³⁷ Tale fondo è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dall'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

³⁸ Il comma 788 introduce anche, per i medesimi soggetti, una disciplina relativa all'indennità di malattia.

³⁹ *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della L. 8 marzo 2000, n. 53.*

previste per il lavoro dipendente⁴⁰. In sostanza si attribuisce alla disciplina di cui al D.M. 4 aprile 2002 una valenza "a regime". Si evidenzia che, per quanto riguarda l'indennità di maternità, tale disciplina ricalca sostanzialmente, quanto alla durata e alla misura, quanto previsto per i lavoratori dipendenti dal combinato disposto degli articoli 16 e 22 del D.Lgs. 151/2001.

Inoltre si dispone che con un decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, sia disciplinato - nei limiti delle risorse provenienti da una specifica aliquota contributiva da definire con il medesimo decreto ministeriale - l'ambito dell'estensione alle lavoratrici in oggetto della tutela più ampia prevista per le lavoratrici dipendenti dagli articoli 17 e 22 del D.Lgs. 151/2001, rispettivamente per quanto riguarda l'anticipazione temporale dell'astensione obbligatoria per maternità (con diritto alla relativa indennità) e il trattamento economico e normativo connesso al congedo di maternità.

Si ricorda che l'articolo 17 del D.Lgs. 151/2001 dispone che, in determinate ipotesi, l'astensione obbligatoria dal lavoro della lavoratrice (fermo restando il diritto alla relativa indennità) sia anticipata rispetto ai termini ordinariamente previsti dall'articolo 16 del D.Lgs. 151/2001, che prevede tale astensione durante i due mesi precedenti alla data presunta del parto e i tre mesi successivi al parto.

In particolare l'articolo 17 dispone che l'astensione obbligatoria dal lavoro è anticipata a tre mesi dalla data presunta del parto nell'ipotesi di lavori gravosi o pregiudizievoli in relazione all'avanzato stato di gravidanza. Inoltre, con provvedimento dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro, può essere disposto il divieto di adibire al lavoro la lavoratrice in stato di gravidanza anche prima che cominci a decorrere il periodo di astensione obbligatoria, nelle seguenti ipotesi:

- gravi complicanze della gravidanza o preesistenti forme morbose che si presume possano essere aggravate dallo stato di gravidanza;
- condizioni di lavoro o ambientali ritenute pregiudizievoli alla salute della donna e del bambino;
- impossibilità di adibire la lavoratrice ad altre mansioni nei casi previsti dal D.Lgs. 151/2001, cioè qualora la lavoratrice sia addetta a lavori pericolosi, faticosi ed insalubri o qualora i risultati della valutazione dei rischi riveli un pericolo per la salute della medesima.

Si ricorda inoltre che l'articolo 22 del D.Lgs. 151/2001 prevede la corresponsione di un'indennità giornaliera pari all'80 per cento della retribuzione per tutto il periodo del congedo di maternità, comprensivo sia del periodo di astensione obbligatoria ordinariamente previsto dal citato articolo 16 sia del periodo di anticipazione dell'astensione obbligatoria nei casi previsti dal citato articolo 17. Il medesimo articolo prevede che i periodi di congedo di maternità siano computati nell'anzianità di servizio a tutti gli effetti, compresi quelli relativi

⁴⁰ Si ricorda che il D.M. in questione, in attuazione dell'articolo 80, comma 12, della L. 23 dicembre 2000, n. 388, disciplina la corresponsione e alla misura dell'indennità di maternità, dell'indennità di paternità e dell'indennità di adozione o affidamento (oltre che degli assegni familiari) ai medesimi soggetti.

alla tredicesima mensilità o alla gratifica natalizia e alle ferie e siano considerati come attività lavorativa ai fini della progressione nella carriera. Viene precisato inoltre che le ferie e le assenze spettanti ad altro titolo non devono essere utilizzate contemporaneamente ai periodi di astensione obbligatoria per maternità.

L'articolo 1, commi 789-790 della L. 296/2006 estende la facoltà di riscatto dei periodi di congedo per motivi di famiglia di cui all'articolo 4, comma 2 della L. 8 marzo 2000, n. 53⁴¹ anche ai periodi antecedenti al 31 dicembre 1996, demandando l'attuazione di tale disposizione ad un decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle politiche per la famiglia. Si ricorda che l'articolo 4 della L. 53 del 2000, tra i congedi fruibili per eventi e cause particolari, prevede, al comma 2 che i dipendenti di datori di lavoro pubblici o privati possano richiedere, per gravi e documentati motivi familiari, un periodo di congedo, continuativo o frazionato, non superiore a due anni⁴².

L'articolo 1, comma 1266 della L. 296/2006 interviene sulla disciplina di cui all'articolo 42, comma 5, del D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151, in base alla quale la lavoratrice madre o, in alternativa, il lavoratore padre o, dopo la loro scomparsa, uno dei fratelli o sorelle, conviventi di soggetto con *handicap* in situazione di gravità di cui all'articolo 3, comma 3, della L. 104 del 1992, possono usufruire, per l'assistenza al figlio (o, rispettivamente, al fratello), di un periodo di congedo, continuativo o frazionato, non superiore a due anni, entro sessanta giorni dalla richiesta⁴³.

Integrando la disciplina in questione, il richiamato comma 1266 prevede che i soggetti su indicati, qualora usufruiscano del congedo in questione per un periodo continuativo non superiore a sei mesi, hanno diritto ad usufruire di permessi non retribuiti in misura pari al numero dei giorni di ferie che avrebbero maturato nello stesso arco di tempo lavorativo, senza riconoscimento del diritto alla contribuzione figurativa.

⁴¹ 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.

⁴² Durante tale periodo il dipendente conserva il posto di lavoro, non ha diritto alla retribuzione e non può svolgere alcun tipo di attività lavorativa. Il congedo in oggetto non rileva ai fini previdenziali. I soggetti interessati, tuttavia, possono procedere al riscatto, ovvero al versamento dei relativi contributi, calcolati secondo i criteri della prosecuzione volontaria.

⁴³ Si prevede inoltre che durante il periodo di congedo, il richiedente ha diritto a percepire un'indennità corrispondente all'ultima retribuzione e che il periodo medesimo è coperto da contribuzione figurativa. Tuttavia l'indennità e la contribuzione figurativa spettano fino a un importo complessivo massimo di 36.151,98 euro per il congedo di durata annuale. Detto importo è rivalutato annualmente, a decorrere dall'anno 2002, sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo.

L'articolo 1, commi 1254-1256 della L. 296/2006 provvede a modificare la disciplina relativa alle misure per favorire la conciliazione tra tempo di vita e di lavoro di cui all'articolo 9 della legge 8 marzo 2000 n. 53. Si ricorda che tale ultimo articolo dispone l'erogazione di contributi per incentivare l'applicazione da parte delle aziende di accordi contrattuali che prevedano azioni positive per la flessibilità degli orari, volte a conciliare i tempi di vita e di lavoro.

Le novità introdotte modificando la formulazione dell'articolo 9 della L. 53/2000 riguardano una serie di aspetti della disciplina:

- al fine di incentivare e promuovere tali azioni positive sono destinate apposite risorse non più nell'ambito del Fondo per l'occupazione, bensì nell'ambito del Fondo delle politiche per la famiglia di cui all'articolo 19 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223. La quota per l'incentivazione di tali accordi — di cui non viene più precisato il limite massimo, che nella norma vigente è fissato in 40 miliardi di lire — viene individuata, con decreto del Ministro delle politiche per la famiglia;
- tra le aziende destinatarie dei contributi vengono comprese anche le aziende sanitarie locali e le aziende ospedaliere;
- con riferimento ai progetti per consentire la fruizione di particolari forme di flessibilità degli orari di lavoro, è ora attribuita priorità ai genitori di bambini fino a dodici anni di età o fino a quindici anni di età, in caso di affidamento o di adozione, nonché quelli con figli disabili a carico;
- tra le modalità con cui si esplicano le azioni positive si prevedono anche quegli interventi ed azioni comunque volti a favorire la sostituzione, il reinserimento, l'articolazione della prestazione lavorativa e la formazione dei lavoratori con figli minori o disabili a carico ovvero con anziani non autosufficienti a carico.

Le risorse di cui all'articolo 9 della legge n. 53 del 2000 possono essere in parte destinate alle attività di promozione delle misure in favore della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, di consulenza alla progettazione, di monitoraggio delle azioni positive nonché all'attività della Commissione tecnica con compiti di selezione e valutazione dei progetti.

Modificando la vigente disciplina, si attribuisce la competenza ad adottare il decreto che fissa i criteri e le modalità per la concessione dei contributi al Ministro delle politiche per la famiglia, di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale e dei diritti e delle pari opportunità. Comunque i soggetti pubblici possono accedere ai contributi solo una volta esaurite le richieste delle imprese private.

2.3.9 Interventi nel settore della scuola e della formazione

a) Nidi primavera

L'art. 1 comma 630 della legge finanziaria 2007⁴⁴, prevede l'attivazione di progetti sperimentali di formazione rivolti a bambini dai 24 ai 36 mesi di età, previo accordo in sede di Conferenza unificata.

Viene contestualmente abrogato l'articolo 2 del D.Lgs. 59/2004⁴⁵ (emanato in attuazione della legge 53/2003, cosiddetta "legge Moratti" ⁴⁶) ai sensi del quale potevano essere iscritti alla scuola dell'infanzia le bambine e i bambini che compissero i tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento (e non quindi come previsto in precedenza entro il 31 dicembre del medesimo anno scolastico).

Alla copertura della spesa connessa ai nuovi percorsi, si provvede utilizzando le risorse di cui all'articolo 7, comma 5, della citata legge 53/2003, destinate al finanziamento della sperimentazione delle iscrizioni anticipate alla scuola dell'infanzia e alla scuola primaria prevista appunto dalla medesima legge. La somma in questione ammonta a 66.198 euro a decorrere dal 2005.

b) Tasse scolastiche

L'articolo 1, comma 622, della legge finanziaria 2007⁴⁷ ha previsto per almeno dieci anni l'obbligo di istruzione a partire dall'anno scolastico 2007/2008 -ed ha ribadito il regime di gratuità dei primi tre anni delle scuole superiori o dei percorsi di istruzione formazione professionale (già previsto e finanziato dagli articoli 28, comma 1, e 30, comma 2, secondo periodo, del D.Lgs 226/2005⁴⁸).

Si ricorda che l'art. 28 del d.lgs. citato, emanato ai sensi della legge n. 53 del 2003 (cosiddetta "Legge Moratti") e recante le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, ha disposto, a partire dall'anno scolastico 2006/2007, la gratuità dell'istruzione impartita nei

⁴⁴ Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

⁴⁵ D.Lgs 19 febbraio 2004, n. 59, recante *Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della L. 28 marzo 2003, n. 53*.

⁴⁶ Legge 28 marzo 2003, n. 53 (cd "legge Moratti") recante *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*. La legge ha dettato una disciplina generale in materia di istruzione e ne ha rimesso e ne ha rimesso l'attuazione a decreti legislativi.

⁴⁷ Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

⁴⁸ *Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della L. 28 marzo 2003, n. 53*. L'ampliamento progressivo del regime di gratuità era stato già previsto dal d.lgs. n. 76 del 2005 (recante definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione) in relazione all'attuazione del diritto-dovere all'istruzione e formazione; quest'ultimo (art. 6) disponeva che a partire dall'anno scolastico 2005/2006 non fossero previste tasse scolastiche per i primi due anni del secondo ciclo.

primi tre anni degli istituti di istruzione secondaria superiore e dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale; relativamente ai percorsi citati non sono previste pertanto tasse di iscrizione e frequenza, mentre per gli anni successivi al terzo continua ad applicarsi l'eventuale esonero in base ai limiti di reddito⁴⁹.

c) Libri di testo

La legge finanziaria 2007 (art. 1 commi 628 e 629) ha inteso ampliare le misure agevolative già previste per la fornitura dei libri di testo a partire dalla XIII legislatura.

In particolare:

- viene estesa agli studenti del primo e del secondo anno dell'istruzione secondaria superiore la gratuità parziale dei libri di testo, autorizzata per alunni in possesso di determinati requisiti di reddito, dall'articolo 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448⁵⁰;
- si estende a tutto il corso di studi la disciplina relativa alla compilazione dei testi scolastici ed all'individuazione dei criteri per la determinazione del prezzo massimo complessivo della dotazione libraria recate sempre dall'articolo 27 della legge 448/1998⁵¹;
- si autorizzano le istituzioni scolastiche, le reti di scuole e le associazioni dei genitori al noleggio di libri scolastici agli studenti e ai loro genitori;
- si consente ai comuni di fornire ad alunni in possesso dei requisiti richiesti che adempiono l'obbligo scolastico, i libri di testo anche in comodato e non solo in maniera gratuita o parzialmente gratuita, secondo quanto finora disposto dall'articolo 27 della legge n. 448 del 1998

Si ricorda che l'articolo 27, comma 1, della legge n. 448 del 1998 ha previsto - con uno stanziamento di 200 miliardi di lire - che i comuni garantissero, per l'anno scolastico 1999-2000, la gratuità, totale o parziale, dei libri di testo agli alunni della scuola dell'obbligo nonché alla fornitura di libri di testo da dare anche in comodato agli studenti della scuola secondaria superiore. L'articolo rimetteva quindi ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro della pubblica istruzione, previo parere della Conferenza Stato-regioni e delle competenti Commissioni parlamentari, l'individuazione delle categorie degli aventi diritto al beneficio. Il DPCM del

⁴⁹ Il Ministero della pubblica istruzione con circolare n 13 del 30 gennaio 2007 ha fissato i limiti di reddito per l'esenzione dalle tasse nell'anno scolastico 2007/2008.

⁵⁰ L. 23 dicembre 1998, n. 448 *Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*.

⁵¹ Il comma 3 del citato articolo 27 ha disposto che, con decreto del Ministro della pubblica istruzione, fossero emanate, nel rispetto della concorrenza tra editori, le norme e le avvertenze tecniche per la compilazione del libro di testo da utilizzare nella scuola dell'obbligo ed individuati i criteri per la determinazione del prezzo massimo complessivo della dotazione libraria necessaria per ciascun anno, da assumere quale limite all'interno del quale i docenti decidono le adozioni dei testi scolastici.

5 agosto 1999, n. 320 ha quindi indicato i criteri (reddito familiare fino a 30 milioni, salvo aumenti per situazioni particolari) per l'individuazione dei beneficiari della fornitura gratuita o semigratuita dei testi scolastici nella scuola dell'obbligo (in sostanza, a partire dalla prima classe della scuola secondaria di primo grado, in quanto gli alunni delle elementari già beneficiavano della fornitura gratuita dei libri di testo) nonché della fornitura in comodato (prevista per gli studenti della scuola secondaria superiore) ed ha provveduto a ripartire tra le regioni le somme stanziare dall'articolo citato.

Successivamente l'articolo 53 della legge finanziaria 2000 (legge 488/1999) ha esteso il beneficio all'anno scolastico 2000-2001, autorizzando a tal fine la spesa di lire 100 miliardi, finanziamento integrato con altri 100 miliardi dalla tabella D della stessa legge finanziaria. Il DPCM del 4 luglio 2000, n. 226 ha confermato, con alcuni piccoli aggiustamenti, le disposizioni del DPCM n. 320 del 1999, rendendo però - pur in mancanza di un'esplicita previsione legislativa - permanenti i benefici, tramite un rinvio alle disponibilità di bilancio annuali ed una conferma del meccanismo di riparto dei fondi tra le regioni, da aggiornare con gli ultimi dati ISTAT disponibili.

La fornitura gratuita dei libri di testo è stata quindi rifinanziata per gli anni seguenti, sempre per l'importo di 200 miliardi di lire - divenuti 103,3 milioni di euro con l'introduzione della nuova moneta - con la tabella D di successive leggi finanziarie⁵².

Da ultimo il DPCM. 6 aprile 2006 n. 211, sempre intervenendo sul DPCM del 1999, ha demandato ad un decreto dirigenziale l'aggiornamento delle tabelle con i dati ISTAT ed ha inserite nelle suddette tabelle le Province autonome di Bolzano e Trento, il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta, secondo il dettato della sentenza della Corte costituzionale 419/2001.

d) Integrazione scolastica dei portatori di handicap

Si ricorda che l'integrazione degli studenti con *handicap* si realizza attualmente in tutti i gradi dell'istruzione scolastica all'interno delle classi ordinarie, secondo i principi stabiliti dalla legge quadro sull'*handicap* (legge 5 febbraio 1992, n. 104, artt.12-16⁵³).

Con riguardo all'integrazione scolastica degli alunni con handicap., l'art. 1 comma 605, lettera *b*) della legge finanziaria 2007 (legge 296/2006) ha disposto che , con decreto del ministro della pubblica istruzione risultante dal concerto con il ministro della salute, sia modificato il rapporto docenti di sostegno/alunni - definito dall'art. 40, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449⁵⁴,

⁵² Più precisamente per l'esercizio 2001 dalla legge finanziaria per lo stesso anno (legge 388/2000), per gli esercizi 2002, 2003 e 2004 dalla legge finanziaria per il 2002 (legge 448/2001) e, da ultimo, per gli esercizi 2005 e 2006, dalla legge finanziaria per il 2005 (legge 311/2004); la legge finanziaria 2007 (l.296/2006) reca in Tabella D un rifinanziamento, sempre per il medesimo importo, per il triennio 2007-2009.

⁵³ Tali principi sono poi confluiti nel Testo unico dell'istruzione (D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297, *Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*); si segnalano in particolare gli articoli da 312 a 321.

⁵⁴ L. 27 dicembre 1997, n. 449 *Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*.

procedendo all'individuazione di organici corrispondenti alle effettive esigenze rilevate attraverso certificazioni idonee a definire appropriati interventi formativi.

2.3.10 Interventi per fronteggiare il disagio abitativo

Al fine di fronteggiare l'emergenza abitativa nelle grandi città, la legge 8 febbraio 2007, n. 9, recante *"Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali"*, ha disposto alcune misure di immediata applicazione ed altre di natura strutturale.

Tra le prime si segnala la sospensione, per un periodo di otto mesi⁵⁵, delle esecuzioni dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti ad uso di abitazione per particolari categorie socialmente deboli residenti nei comuni capoluoghi di provincia, nei comuni confinanti con oltre 10.000 abitanti e nei comuni ad alta tensione abitativa. La sospensione delle esecuzioni opera nei confronti di conduttori la cui condizione particolarmente disagiata sia dimostrata dal possesso di una serie di requisiti quali:

- a) reddito annuo familiare lordo complessivo inferiore a 27.000 euro;
- b) mancanza di altra abitazione nella regione di residenza adeguata al nucleo familiare;
- c) essere o avere nel proprio nucleo familiare:
 - persone ultrasessantacinquenni, ovvero
 - malati terminali ovvero;
 - portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento.

La sospensione si applica, alle stesse condizioni, anche ai conduttori che abbiano, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico.

Rispetto ai requisiti previsti dai precedenti provvedimenti d'urgenza adottati per fronteggiare l'emergenza abitativa, è stato inserito il riferimento ai figli a carico ed ai malati terminali ed è stata esplicitata la definizione di handicap utile, individuata non più nell'handicap grave, ma nell'invalidità superiore al 66 per cento.

Tra le misure di carattere strutturale, la legge prevede la predisposizione:

- da parte delle Regioni, su proposta dei comuni interessati dal provvedimento e sulla base del fabbisogno di edilizia residenziale pubblica, di un piano straordinario da inviare ai Ministeri delle infrastrutture e della solidarietà sociale e al Ministro delle politiche per la famiglia (articolo 3);
- da parte del Ministero delle infrastrutture (di concerto con i Ministri indicati e d'intesa con la Conferenza unificata), di un programma nazionale in materia di edilizia residenziale pubblica, sulla base delle indicazioni emerse nel tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative (articolo 4). Il

⁵⁵ La durata della sospensione è di diciotto mesi nel caso di immobili concessi in locazione ad uso abitativo da parte di alcuni enti previdenziali pubblici e di altri soggetti specificamente indicati nel comma 3 dell'articolo 1.

programma è destinato a contenere, tra l'altro, gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale di edilizia residenziale pubblica, nonché proposte normative in materia fiscale e per la normalizzazione del mercato immobiliare.

Si segnala, inoltre, che nella legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), è stato previsto, all'art. 1, comma 1154, il finanziamento di piano straordinario di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata⁵⁶, con un'autorizzazione di spesa di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. La disposizione demanda ad un successivo decreto del Ministro delle infrastrutture, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione delle modalità di applicazione e di erogazione dei finanziamenti.

⁵⁶ Si ricorda che con il termine di "edilizia residenziale pubblica" (e.r.p.) si intende quel complesso di attività dirette alla provvista di alloggi per i soggetti a basso reddito. Il termine e.r.p. è comprensivo degli interventi di edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata. Le leggi che hanno autorizzato la vendita di un certo numero di alloggi di e.r.p. - definendo anche quali soggetti potessero accedere all'acquisto, i criteri da adottare per scegliere gli alloggi da porre in vendita, nonché le modalità per determinare il prezzo di vendita - sono principalmente le seguenti: la legge 8 agosto 1977, n. 513 (Provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei programmi in corso, finanziamento di un programma straordinario e canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica) e la legge 24 dicembre 1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica). La legge n. 513 del 1977 costituisce una delle prime leggi che hanno consentito agli assegnatari di acquistare l'alloggio. Essa ha avviato il finanziamento di un programma straordinario di intervento nel settore dell'e.r.p., fissando le condizioni generali sia per l'edilizia residenziale "agevolata" (dove per "agevolazioni" si devono intendere i contributi a parziale copertura del conto interesse dei mutui bancari), sia per l'edilizia "sovvenzionata" (dove per "sovvenzioni" si intende la copertura dei costi in conto capitale per la realizzazione dell'opera).

**3. Le trasformazioni delle dinamiche familiari,
le criticità conseguenti e i possibili interventi.**

PAGINA BIANCA

Dal quadro complessivamente tracciato dagli interventi e dai contributi resi nel corso delle audizioni svolte presso la commissione (dal settembre 2006 al marzo 2007), emerge in primo luogo come le famiglie, nel corso degli ultimi decenni, siano state investite da una dinamica di profonda trasformazione, effetto, a sua volta, di un complesso di fattori di natura culturale, demografica, sociale ed economica, che ne hanno modificato in modo incisivo la struttura e la fisionomia.

Queste trasformazioni hanno poi contribuito a determinare alcune specifiche problematiche delle realtà familiari odierne del nostro Paese, evidenziando anche alcune criticità, sia dal punto di vista delle condizioni sociali che da quello del sistema legislativo e amministrativo applicabile.

3.1. IL PROCESSO DI TRASFORMAZIONE DELLE FAMIGLIE.

3.1.1. Le trasformazioni demografiche

Nell'analisi del processo di trasformazione che ha investito in modo significativo i nuclei familiari, occorre partire dalla considerazione dei mutamenti demografici e sociali che hanno comportato una dilatazione ed un cambiamento delle fasi del ciclo di vita: si assiste, infatti, ad una riduzione della dimensione media delle famiglie alla quale si accompagna, tuttavia, un aumento della percentuale di persone che transitano nelle fasce di età più avanzate, effetto a sua volta del generale miglioramento delle condizioni di salute negli adulti⁵⁷. Da un lato, si assiste quindi ad un processo di semplificazione delle strutture familiari con una riduzione del peso delle famiglie con 5 componenti e più dall'8,4 per cento al 6,5 per cento tra il 1994-1995 e il 2004-2005, e delle coppie con figli, mentre aumentano le persone sole e le coppie senza figli. Dall'altro lato, il miglioramento dei livelli di sopravvivenza fa sì che le persone che vivono in coppia condividano una parte sempre più lunga della vita: negli ultimi dieci anni, infatti, gli anziani tra i 74 e gli 85 anni che vivono ancora in coppia sono passati dal 45,5 al 50,2 per cento. La famiglia italiana è quindi soggetta a fenomeni di contrazione e di invecchiamento (infatti il tasso di invecchiamento nel nostro Paese è il più rapido in Europa e nel mondo con diversificazioni tra le varie zone): si è determinato, infatti, un grande squilibrio tra le generazioni poiché nascono pochi bambini e c'è un invecchiamento della popolazione molto più dilatato rispetto agli altri paesi⁵⁸. Il tasso di invecchiamento nel nostro Paese cresce in maniera rapidissima, con un aumento consistente dei "grandi vecchi" di oltre 80-85 anni con problemi di non autosufficienza. Peraltro l'invecchiamento complessivo della popolazione ha anche determinato una maggiore e più articolata domanda di servizi assistenziali da parte delle famiglie.

⁵⁷ Cfr. Istat, audizione del 20 settembre 2006.

⁵⁸ Cfr. Osservatorio nazionale sulla famiglia, "La condizione familiare in Italia e l'urgenza di nuove politiche familiari".

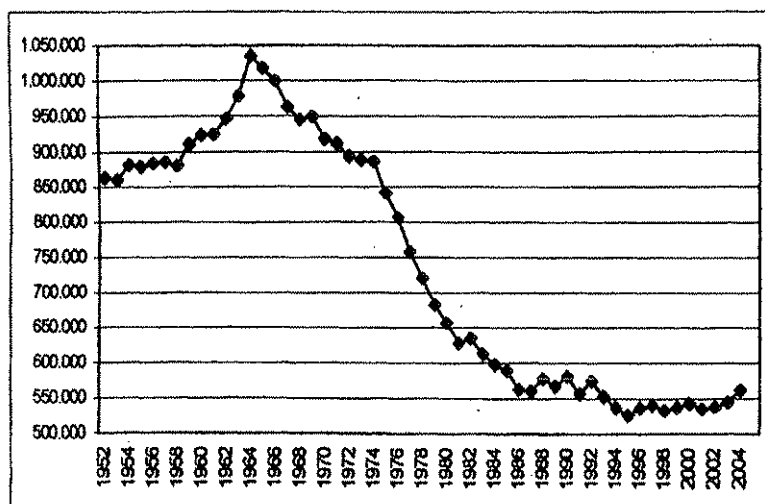
Con tali caratteristiche quindi la famiglia non riesce più ad operare compiutamente come mediatore di solidarietà tra generazioni. Anche se in Italia, negli ultimi tre anni, la natalità è leggermente aumentata (da 1,22 a 1,31 figli per donna), questo aumento è dovuto essenzialmente alla circostanza che il tasso di fecondità delle donne immigrate è molto più elevato di quello delle donne italiane: 2,6 figli contro 1,3 delle donne italiane. Più in particolare, le nascite da genitori stranieri sono aumentate dal 6 per cento nel 1995 al 12 per cento nel 2004. Questi dati dimostrano che per la popolazione autoctona avere figli è ancora un grosso problema⁵⁹. La natalità si pone quindi come uno dei fattori cruciali nell'affrontare il problema della condizione familiare in Italia.

Tale assunto è avvalorato dalla circostanza che ai dati oggettivi sopra descritti si contrappongono dati soggettivi di segno opposto. Le coppie italiane, infatti, hanno normalmente un figlio in meno di quello che desidererebbero⁶⁰, per un complesso di fattori tra i quali gioca un ruolo non secondario il messaggio che il Paese sembra dare alle famiglie, vale a dire che avere figli risulterebbe al giorno d'oggi penalizzante, sia dal punto di vista dei costi, che da quello della difficile conciliazione tra lavoro e famiglia, sia infine per i limiti di un sistema fiscale sfavorevole per le famiglie con figli (questi aspetti saranno più diffusamente trattati nel paragrafo successivo).

⁵⁹ Cfr. Osservatorio nazionale sulla famiglia, audizione del 4 ottobre 2006.

⁶⁰ Cfr. Osservatorio nazionale sulla famiglia, cit.

Nati vivi della popolazione residente in Italia. Anni 1952-2004⁶¹



Fonte- Rilevazione dei movimenti e calcolo della popolazione residente

3.1.2. I modelli familiari

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

Non solo in Italia, ma in tutti i paesi occidentali negli ultimi 10-15 anni si è assistito ad un progressivo dilazionamento dell’età del matrimonio in parte dovuto all’aumento dell’istruzione, in particolare femminile⁶². Si tende infatti ad aspettare che uomo e donna portino a termine la propria istruzione e che si sistemino nel mercato del lavoro. Tuttavia la differenza dell’Italia (insieme ad alcuni paesi mediterranei) rispetto ad altri paesi europei è che il dilazionamento del matrimonio rappresenta anche un dilazionamento dell’uscita dalla famiglia d’origine e della costruzione di una nuova, con una tendenza a procrastinare nel tempo il momento della procreazione.

⁶¹ Cfr. Istat, *Natalità e fecondità della popolazione residente: caratteristiche e tendenze recenti*, 2006.

⁶² Cfr. Chiara Saraceno, prof. Ordinario di sociologia della famiglia presso l’Università di Torino, audizione del 1° febbraio 2007.

Infatti, anche se in Italia la percentuale delle nascite fuori dal matrimonio è aumentata del 70 per cento nel periodo 1995-2004 (dall'8,1 al 13,7), in altri paesi europei quasi tutti i primi figli nascono nell'ambito della convivenza, non quindi tra soggetti sposati.

Questo cambiamento di tipo "culturale" è in parte all'origine, in Italia, dell'aumento consistente della percentuale di "adulti", tra i 25 e 34 anni, che continuano a vivere all'interno del nucleo familiare di provenienza. Infatti i giovani celibi e nubili compresi in questa fascia di età che vivono ancora nella famiglia di origine passano dal 35,5 al 43,3 per cento dal 1995 al 2005, superando ormai la quota dei loro coetanei che vivono in coppia con i figli (che diminuiscono dal 40 al 29,4 per cento)⁶³. Questo fenomeno, tuttavia, può essere parzialmente spiegato anche in forza della sempre maggiore difficoltà di ingresso nel mondo del lavoro, della sua più diffusa precarietà, con la conseguente dilatazione dei tempi necessari al conseguimento di una posizione lavorativa stabile (soprattutto nel mezzogiorno) e con i problemi legati alla disponibilità di un'abitazione autonoma (legati alla rigidità dell'offerta abitativa, alla scarsità ed alla costosità degli alloggi).

D'altra parte, il conseguente spostamento in avanti dell'età in cui si ha il primo figlio determina una fecondità ridotta poiché può dar luogo a maggiori difficoltà ad avere figli per problemi di salute o per cause biologiche che, peraltro, possono essere scoperte tardi e risultare eventualmente più difficili da affrontare. Secondo i dati forniti dall'Istat, nel 2004 l'età media delle madri residenti in Italia alla nascita dei figli è stata di 30,8 anni, un anno in più delle madri del 1995⁶⁴. In Europa il primo figlio nasce mediamente tra 26 anni e mezzo e trent'anni⁶⁵.

La famiglia italiana, pertanto, si "contrae" nelle sue dimensioni e diviene più "lunga" e più magra: sarà più frequente per le nuove generazioni avere intorno nonni e bisnonni piuttosto che fratelli e cugini; acquisisce in conseguenza maggiore importanza la valorizzazione dei luoghi di socialità. La questione del "declino demografico" non interessa soltanto l'Italia, ma tutti i Paesi europei nei quali l'adozione di specifiche politiche familiari sta diventando una priorità. Inoltre, pur essendo ancora nettamente prevalente il modello tradizionale di coppia coniugata con figli, accanto ad esso si pongono e sono in continua crescita altri modelli familiari, formati da persone sole o da coppie senza figli. Peraltro, l'aumento dell'instabilità coniugale (pur essendo percentualmente più contenuto rispetto a quello della media dei paesi sviluppati) ha, da un lato incrementato il numero delle famiglie con un solo genitore, dall'altro favorito la costituzione di famiglie cosiddette "ricostituite" nelle quali uno o entrambi i *partner* provengono

⁶³ Cfr. Istat, cit.. Recenti indagini Istat evidenziano, tra l'altro, che il 59,5 per cento dei giovani di età compresa tra i 18 e i 34 anni permane nella famiglia di origine.

⁶⁴ Cfr. Istat, *Natalità e fecondità della popolazione residente: caratteristiche e tendenze recenti – anno 2004*.

⁶⁵ Cfr. Indagine conoscitiva "Fenomeni di denatalità, gravidanza, parto e puerperio in Italia", realizzata dalla Commissione igiene e sanità del Senato nel 2005.

da un matrimonio precedente, che coinvolgono parentele particolarmente complesse quando sono presenti figli del matrimonio precedente⁶⁶. In linea più generale, poi, le nuove forme familiari, comprendenti i *single* non vedovi, le coppie non coniugate o ricostituite e i genitori soli, ammonterebbero a circa 5 milioni e duecentomila nel 2005 (23 per cento) rispetto ai 3 milioni e cinquecentomila nel 1995 (16,8 per cento)⁶⁷. Si registra, inoltre, una tendenza alla crescita dei *single* (25,9 per cento) e delle coppie senza figli (19,8 per cento), che si accompagna alla diminuzione delle coppie con figli (39,5 per cento) e delle famiglie estese o multiple (5,1 per cento).

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

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

3.1.3. Rapporto famiglia-lavoro

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

Pertanto, le differenze nei tassi di partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne con responsabilità familiari sono forti anche a livello intranazionale e tra donne con diversi titoli di studio, poiché l'effetto negativo della presenza di responsabilità familiari è più alto per le donne a bassa qualificazione e che vivono nel mezzogiorno rispetto a quelle con titolo di studio

⁶⁶ Cfr. Chiara Saraceno, "Tendenze e trasformazioni recenti nei modi di fare famiglia".

⁶⁷ Dati Istat, gennaio 2007.

medio-alto e che vivono nel centro-nord: queste ultime, infatti, sono più in grado delle altre di rimanere nel mercato del lavoro lungo il ciclo di vita familiare poiché hanno più risorse per acquistare servizi di cura e sono oggetto di un investimento più elevato da parte dei datori di lavoro.

Peraltro anche le rilevazioni statistiche dimostrano queste evidenze: da una campionatura dell'Istat risulta che circa 564.000 donne cercherebbero lavoro se avessero un adeguato supporto da parte dei servizi sociali.

In linea generale poi, la circostanza che entrambi i genitori siano impegnati fuori casa con le rispettive attività lavorative, ha anche comportato che, nella dinamica concreta della vita familiare, si è fortemente ridotto il quantitativo di tempo a disposizione da trascorrere con gli altri componenti del nucleo familiare, soprattutto nelle grandi città, anche a causa dei tempi di percorrenza del tragitto casa-lavoro. Le famiglie hanno quindi difficoltà ad avere relazioni con altre figure di parenti e con i figli e le difficoltà di relazione sono maggiori per le madri sole e per gli anziani, celibi o nubili.

Peraltro questi cambiamenti hanno comportato che la famiglia, soprattutto quando ha bisogno di assistenza, vale a dire quando ha al suo interno bambini piccoli da 0 a 3 anni o persone anziane o non autosufficienti, dato anche lo sviluppo insufficiente di strutture pubbliche di supporto (quali ad esempio gli asili nido), ha dovuto spesso provvedere in modo autonomo, divenendo datore di lavoro domestico e sobbarcandosi l'onere notevole delle retribuzioni — e degli ulteriori emolumenti — da corrispondere al collaboratore (da semplificare).

Si tratta di una realtà in costante aumento, anche perché ai dati ufficiali devono aggiungersi quelli del settore sommerso⁶⁸ (secondo i dati diffusi dall'INPS nel 2004 sarebbero 500 mila i rapporti di lavoro regolari di collaborazione in Italia). Tale evoluzione ha determinato l'inserimento nel contesto familiare di nuove figure, quali la lavoratrice domestica, la badante, l'assistente familiare, la *baby-sitter*, figure con le quali le famiglie tendono ad instaurare un rapporto di tipo fortemente fiduciario.

Resta comunque il fatto che molte donne in Italia, alla nascita del primo figlio, sono costrette a lasciare il lavoro o a passare ad un'attività meno redditizia, poiché non sempre il nucleo familiare è in condizioni economiche tali da potersi permettere un aiuto esterno. Da dati Istat risulta infatti che una donna su cinque lascia il lavoro alla nascita di un figlio.

Inoltre, anche se vi è stato un aumento notevole degli asili nido dal 1988 al 2005 (da 140 a 221 mila), la quota dei bambini che frequentano un nido è ancora al di sotto del 20 per cento. Di questi, oltre la metà frequenta un nido privato, perché non c'è posto nei nidi pubblici⁶⁹.

⁶⁸ Cfr. dati Assindatcolf, audizione del 24 gennaio 2007.

⁶⁹ Cfr. Dati Istat, audizione del 20 settembre 2006. Inoltre, secondo i dati Eurispes (Indagine sulle politiche familiari, 2003) il 32 per cento dei bambini iscritti negli asili nido rimane in lista di attesa.

3.1.4. Le dinamiche familiari

La dinamica familiare italiana è tuttavia caratterizzata da tendenze contrapposte: infatti, a questi fenomeni di scomposizione della compagine familiare dovuta a un ritardo nel matrimonio ed ad una diminuzione del numero dei figli e dei componenti, si accompagnano tuttavia anche tendenze di carattere ricompositivo; si assiste infatti ad una essenziale solidità del nucleo familiare in Italia e, da un certo punto di vista, l'articolazione sempre più ampia delle tipologie familiari è uno dei fattori di forza che in molte situazioni permette alla famiglia di adattarsi alle sfide che le si presentano⁷⁰;

Infatti, pur avendo perso molte delle funzioni delle quali era titolare nel passato (salute dei propri membri, istruzione ed educazione dei figli), la famiglia ha conservato fortemente la dimensione della relazione sociale, della coesione, del supporto, dell'aiuto reciproco. Anche lo sfumarsi, all'interno del nucleo familiare, della distinzione netta che c'era nel passato tra ruolo maschile e femminile supporta ulteriormente la tendenza di forza delle relazioni intrafamiliari come sostegno a tutti i membri della famiglia.

3.1.5. Il benessere socio-economico

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

Se in linea generale il reddito a disposizione delle famiglie negli anni più recenti ha continuato a crescere⁷¹, sussistono all'interno di questo dato complessivo, differenze e tendenze di divaricazione che pongono l'Italia, da questo punto di vista, su livelli molto elevati di iniquità e differenziazione del benessere. Va in primo luogo ricordato che l'Italia è uno dei Paesi caratterizzato dalla più alta sperequazione dei redditi. Il Mezzogiorno mostra, al suo interno, la più alta sperequazione nel senso che la circostanza che richiede attenzione non è soltanto la differenza del valore medio dei redditi delle famiglie del Mezzogiorno rispetto a quello delle famiglie del nord, ma anche la maggiore sperequazione esistente all'interno delle aree meridionali rispetto a quella rilevabile all'interno di quelle settentrionali. Vi sono inoltre grandi fasce di povertà soprattutto nelle famiglie con un solo o nessun percettore di reddito concentrate soprattutto, ancora una volta, nel Mezzogiorno⁷².

Guardando alla situazione complessiva del paese, sostanzialmente si è andata allargando la forbice delle disponibilità economiche tra le famiglie che vivono con un reddito da lavoro dipendente e quelle che vivono con un reddito da

⁷⁰ Cfr. dati Censis, audizione del 20 settembre 2006

⁷¹ Cfr. Censis, cit.

⁷² Cfr. Istat, audizione del 20 settembre 2006.

lavoro autonomo, nonché tra le famiglie “patrimonializzate” (quelle che hanno una o più case di proprietà o comunque una disponibilità di altre ricchezze reali) e quelle che non sono tali. Le situazioni di maggiore povertà si riscontrano tra le famiglie nelle quali al basso livello reddituale si accompagnano la numerosità del nucleo familiare, l'assenza di un secondo reddito, l'assenza di fattori protettivi e di un patrimonio consolidato all'interno della famiglia.

Inoltre il disagio economico vissuto dalle famiglie italiane è diversamente graduabile in rapporto alle diverse situazioni.

Da un lato ci troviamo di fronte ad una nuova “povertà dei ceti medi”, che rappresenta, in realtà, una “povertà relativa”, derivante dallo scarto tra il proprio reddito, la propria disponibilità economica e quella media del paese. E' comunque caratteristica di una società ricca la circostanza che alcune famiglie (essenzialmente quelle monoreddito, lavoratori precari e famiglie spatrimonializzate) si trovino in difficoltà in quanto al di sotto dei redditi medi del paese. Va tenuto conto, tuttavia, che l'incidenza della povertà soggettiva, ovvero la percentuale di coloro che stimano non adeguato il proprio livello di reddito in relazione alle aspirazioni e stili di consumo (secondo una definizione soggettiva di “vita dignitosa”) è sensibilmente più elevata⁷³.

Spesso le difficoltà economiche citate generano situazioni di sovraindebitamento, soprattutto in concomitanza con eventi particolari (si pensi ai casi di un divorzio, di un trasferimento per motivi di lavoro, della presenza di una persona non autosufficiente etc.) nelle quali le famiglie vivono costantemente in una situazione di difficoltà non temporanea ad adempiere regolarmente le proprie obbligazioni mediante i propri redditi.⁷⁴

Le situazioni di povertà vera, estrema, tuttavia, si riscontrano dove c'è un *mix* di fattori, comprendenti anche la malattia, la solitudine, la mancanza di famiglia.

I disagi dei nuclei familiari sono inoltre più accentuati nelle zone rurali del Paese a causa del tasso maggiore di invecchiamento, dell'assenza di ricambio generazionale, delle ridotte dimensioni e dell'isolamento territoriale⁷⁵, e nelle famiglie con un componente non autosufficiente, famiglie queste ultime nelle quali il rischio di povertà aumenta in modo consistente⁷⁶.

Va infatti considerato che, a causa della tendenza del sistema socio-assistenziale a considerare la famiglia responsabile del figlio disabile delegando ad essa il più delle volte la funzione di assistenza, sono le stesse famiglie a contribuire all'85% al mantenimento del congiunto disabile. I costi per queste famiglie aumentano notevolmente poiché le persone con disabilità sono escluse

⁷³ Cfr. Nota mensile dell'ISAE (Istituto di studi ed analisi economica) — luglio 2006, secondo cui la percentuale delle famiglie che si dichiarano soggettivamente povere è del 73 per cento su base nazionale; nel periodo luglio 2005-giugno 2006 la soglia di povertà soggettiva si sarebbe assestata in media sui 1850 euro per le famiglie di due componenti.

⁷⁴ Cfr. Adiconsum, audizione 14 dicembre 2006 e Adiconsum “Il sovraindebitamento: analisi dei casi pervenuti al fondo di prevenzione usura Adiconsum”

⁷⁵ Cfr. Cia, Inac, audizione del 18 gennaio 2007

⁷⁶ Cfr. Associazioni disabili, Fish, audizione del 29 novembre 2007.

dal mercato del lavoro e spesso uno dei familiari (genitori) del disabile è costretto a rinunciare al reddito, alla carriera, al lavoro a tempo pieno per lo svolgimento delle funzioni di assistenza⁷⁷.

Complessivamente, infine, tutti questi fattori di debolezza economica sono aggravati da una situazione di fragilità sociale che dipende dall'incertezza culturale e politica del contesto. Mentre nel passato, infatti le persone riuscivano a superare le situazioni di disagio poiché riuscivano a intravedere prospettive di sviluppo per sé, per il gruppo sociale e per il proprio Paese, oggi gli individui e le famiglie sono fragili poiché vengono meno le energie positive di voglia di crescere e fiducia⁷⁸.

3.2 LE CRITICITÀ CONSEGUENTI ALLE TRASFORMAZIONI EVIDENZIATE

3.2.1 La denatalità

Come già ricordato, uno dei tratti caratterizzanti del processo di evoluzione che ha interessato la famiglia italiana, è rappresentato dal basso indice di natalità.

In tale contesto, la tendenza dell'ultimo trentennio alla contrazione del numero delle nascite, che interessa, sia pure con differenti proporzioni, anche altri Paesi europei, è un indicatore della difficoltà di "fare famiglia", ossia della capacità delle famiglie italiane di auto-rigenerarsi.

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

Il rinvio o l'abbandono dei progetti di genitorialità evidenzia, quindi, che la famiglia è oggi percepita non più come fattore di crescita e di arricchimento, ma come causa di impoverimento economico e sociale e di peggioramento delle condizioni lavorative, soprattutto nel caso delle famiglie numerose, che pure ricevono una specifica tutela sul piano costituzionale (art. 31).

⁷⁷ Cfr. Documentazione depositata da Fish nel corso dell'audizione del 29 novembre.

⁷⁸ Cfr. Censis, audizione del 20 settembre 2006.

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

3.2.2 Le difficoltà nelle relazioni intrafamiliari

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

Per quanto concerne la difficoltà di comunicare e di rapportarsi all'interno della famiglia, tale criticità è originata da una molteplicità di fattori, tra i quali si segnalano, come già ricordato, la lontananza della residenza dal luogo di lavoro, l'inadeguatezza della rete dei trasporti (gli spostamenti assorbono in media 50 minuti al giorno), la rigidità dei modelli occupazionali e dell'orario di lavoro. Tali fattori, allungando il tempo trascorso fuori casa, comprimono le occasioni di scambio e di dialogo, oltre che gli spazi dedicati all'attività di cura e di educazione dei figli.

Il logoramento delle relazioni e dei canali di comunicazione intrafamiliare ed intergenerazionale, comporta, a sua volta, alcune importanti conseguenze, quali un diffuso malessere infantile e adolescenziale, fino ad episodi di vera e propria devianza minorile, il ritardo dei processi di responsabilizzazione, l'impoverimento culturale delle giovani generazioni, l'omologazione dei riferimenti valoriali, il radicamento dei fenomeni di estraneità e di individualismo, la delega dei compiti educativi propri della genitorialità ad altri soggetti (la scuola, l'associazionismo, i mass media), la solitudine ed emarginazione degli anziani e dei soggetti deboli.

Tra le difficoltà relazionali sempre più diffuse - destinate spesso a sfociare in vere e proprie forme di emarginazione - si segnalano quelle che interessano alcuni segmenti deboli del tessuto sociale, quali le madri sole, i coniugi separati e i divorziati, gli anziani, le persone celibi, nubili, vedove, e i disabili.

Le tensioni all'interno del nucleo familiare investono, in modo particolare, il rapporto tra genitori e figli, peraltro con effetti contrastanti: se, in alcuni casi, infatti, si sono accresciute, in maniera abnorme, le attenzioni e le aspettative dei genitori sui figli (anche a causa della ridotta filiazione), in altri sono aumentate le distanze comunicative tra gli uni e gli altri fino al determinarsi di situazioni di abbandono, di violenza o di abuso all'interno del contesto familiare.

Spesso, poi, a causa dell'attenuarsi della struttura verticistica della famiglia e della crisi del suo ruolo "normativo" (ossia della tradizionale prerogativa del consesso familiare di definire regole, obiettivi e percorsi di vita), sono gli stessi figli ad avvertire la mancanza di indicazioni precise da parte delle generazioni più anziane in ordine alle prospettive future, ai valori di riferimento, alle scelte scolastiche, lavorative, affettive e culturali. I minori, in particolare, versano

sempre più frequentemente in una situazione di solitudine sociale, privati del coinvolgimento intersoggettivo e del rapporto con le reti parentali, amicali e di vicinato.

Il fenomeno dell'instabilità coniugale in Italia presenta un andamento relativamente più contenuto, rispetto a quanto accade nei Paesi più sviluppati (inclusi gli Stati membri dell'Unione europea), se si considera che tale instabilità riguarda meno di un quarto dei matrimoni a fronte del 40-50 per cento di quelli contratti in Germania, Francia, Olanda, Austria e Paesi scandinavi⁷⁹.

Come si può rilevare dai dati Istat⁸⁰, l'instabilità coniugale è un fenomeno in costante aumento:

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

Il versante delle relazioni familiari è aggravato dalla crescente conflittualità all'interno della coppia e dalla costante casistica relativa agli episodi di violenza contro la donna, molto spesso proprio nell'ambito delle mura domestiche. Le stime indicano che tale violenza, nei confronti della quale appare poco efficace l'intervento delle stesse istituzioni, sia subita dal 10-12 per cento della popolazione femminile con rilevanti costi sociali ed economici, cui il legislatore ha solo parzialmente posto rimedio con alcuni interventi normativi, quali la riforma del diritto di famiglia, la derubricazione del reato di violenza sessuale come reato contro la persona, l'introduzione di misure contro la violenza nelle relazioni familiari (legge 4 aprile 2001, n. 154), la repressione delle mutilazioni genitali femminili (legge 9 gennaio 2006, n. 7).

Con riferimento alla tutela della condizione dei minori nell'ambito della famiglia, diversi profili di criticità sono emersi in relazione all'attuazione della legge 8 febbraio 2006, n. 54, in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli, che ha pienamente riconosciuto il diritto del minore a mantenere un rapporto continuativo con entrambi i genitori anche nei casi di separazione e divorzio. Le sfasature riscontrate - aggravate spesso dalla carenza delle infrastrutture di pubblico sostegno diffuse in altre realtà europee (ad

⁷⁹ Cfr. Chiara Saraceno, prof. Ordinario di sociologia della famiglia presso l'Università di Torino, audizione del 1° febbraio 2007.

⁸⁰ Cfr. il volume "Matrimoni, separazioni e divorzi" (Anno 2003) del 19 gennaio 2007.

esempio, in Francia) - riguardano principalmente il contemperamento dei principi di bigenitorialità e di condivisione dell'affidamento con alcune questioni di ordine pratico, logistico ed amministrativo, che investono le concrete modalità dell'affidamento (specialmente in caso di lontananza delle residenze dei genitori), l'assegnazione della casa familiare, l'assegno di mantenimento, l'istruzione scolastica e l'assistenza sanitaria del minore, nonché il riparto di competenze tra gli organi giudiziari.

Sempre in tema di salvaguardia della condizione dei minori, si segnala la posizione squilibrata dei figli naturali rispetto ai figli legittimi, con particolare riferimento alle aspettative ereditarie e al pieno riconoscimento, dal punto di vista giuridico, del rapporto di parentela con i congiunti del genitore naturale. Analogamente, la recente chiusura degli istituti di ricovero residenziali per i minori prevista dalla legge 28 marzo 2001, n. 149 pone la necessità di attuare un controllo più stringente sull'adeguatezza delle comunità familiari.

La tutela dei minori presenta, poi, carattere di particolare urgenza in relazione agli stranieri, prevalentemente extracomunitari, che si trovano in condizioni di disagio psico-sociale e di abbandono: in tali ipotesi, la casistica dimostra che gli strumenti civilistici e i rimedi di natura preventiva alla commissione di reati si rivelano insufficienti, per la sostanziale carenza di supporto da parte della famiglia di origine e per la presenza di situazioni di clandestinità; conseguentemente, un intervento efficace è possibile solo in seguito al manifestarsi di una devianza conclamata del minore, mediante il ricorso a strumenti penalistici, quali l'istituto della "messa in prova".

Per quanto concerne gli strumenti di conciliazione finalizzati a ridurre la conflittualità della coppia, appare emergere la necessità di ottimizzare lo strumento della mediazione familiare, assicurandone l'applicazione su base volontaria e nel rispetto dei diritti di libertà della persona. Gli aspetti critici nell'attuazione di tale istituto attengono alla mancata regolamentazione dei contenuti professionali e delle modalità di esercizio della mediazione e alla carenza di una idonea campagna di informazione in merito alla possibilità di ricevere un supporto qualificato per la composizione delle controversie familiari.

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

La profonda modifica che ha interessato la struttura della famiglia, a partire dall'allungamento della vita media e dall'invecchiamento della popolazione, ha comportato un mutamento della domanda di servizi e di protezione sociali.

Nell'ambito delle attività quotidiane della famiglia il rapporto con il lavoro ha assunto una posizione di primo piano, cui si riconnettono importanti criticità. In linea generale, si assiste a due fenomeni antitetici: da un lato, sono divenuti

sempre più pressanti i temi della disoccupazione e della precarietà del lavoro, dall'altro si evidenzia una eccessiva centralità del lavoro stesso rispetto ad altri aspetti della vita familiare, con complesse implicazioni concernenti la rigidità degli orari, l'eccessiva mobilità territoriale, il forte investimento nella progressione professionale ed economica a discapito del tempo libero e delle relazioni affettive. Il difficile accomodamento dei diversi profili nell'ambito dei delicati equilibri familiari coinvolge, quindi, il problematico binomio flessibilità/precarietà, nonché la gestione delle attività di cura e le esigenze della vita di relazione.

Appare evidente che la maggiore presenza delle donna italiana nel mondo del lavoro - benché il tasso di occupazione femminile resti di gran lunga inferiore alla media europea -, pone con ancora maggiore urgenza la questione concernente la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE PER SESSO 1995-2004 (*)						
Anni	UOMINI			DONNE		
	Occupati migliaia pers.	Tasso di Attività Occupazione		Occupati migliaia pers.	Tasso di Attività Occupazione	
1995	13.019	72,5	65,9	7.007	42,3	35,4
1996	13.003	72,5	65,9	7.122	43,0	36,0
1997	13.015	72,4	65,8	7.192	43,5	36,4
1998	13.090	72,9	66,2	7.345	44,6	37,3
1999	13.158	73,2	66,7	7.533	45,5	38,3
2000	13.316	73,6	67,5	7.764	46,3	39,6
2001	13.455	73,6	68,1	8.060	n.	41,1
2002	13.593	74,0	68,8	8.023	47,9	42,0
2004	13.062	74,5	69,7	8.783	50,6	45,2
(*) Fonte ISTAT						

In particolare, poiché la donna continua ad esercitare una intensa attività di assistenza agli anziani, ai figli minori e ai disabili, oltre a svolgere il lavoro domestico, risulta sempre più difficoltoso il contemperamento degli impegni lavorativi e domestici con i compiti di cura. In proposito, va ricordato che il 77 per cento del tempo complessivamente dedicato al lavoro familiare è ancora a carico della donna, con il conseguente persistere di una significativa disuguaglianza di genere in quest'ambito⁸¹. La divisione dei ruoli, infatti, risulta ancora rigida poiché, pur essendo oggi i padri più collaborativi rispetto al passato, i cambiamenti sono piuttosto lenti: da dati Istat si rileva infatti che il tempo

⁸¹ Dati Istat — Audizione del 20 settembre 2006.

dedicato dai padri al lavoro familiare è cresciuto di 16 minuti in 14 anni. Peraltro anche l'istituto del congedo parentale, astrattamente fruibile da entrambi i genitori, risulta utilizzato soprattutto dalle donne.

In tale prospettiva, il tema della conciliazione tra vita professionale e familiare è stato affrontato dal legislatore già con la legge 8 marzo 2000, n. 53, con la previsione di apposite forme di flessibilità in ambito lavorativo e il tentativo di una più equa ripartizione del carico di cura e di assistenza tra i sessi. Da ultimo, la questione è stata oggetto di interventi specifici da parte della legge finanziaria per il 2007, che ha istituito un fondo per l'erogazione di contributi in favore di aziende che promuovono azioni positive in tal senso. Peraltro, la difficoltà della donna di conciliare tempi di vita e di lavoro (che la espone a giocare doppi e tripli ruoli) produce effetti, non solo nella piccola dimensione familiare, ma anche sulla crescita economica del Paese, se si considera che una cospicua percentuale della popolazione femminile (stimata nel 2004 in oltre il 45 per cento delle donne tra i 15 e i 61 anni ovvero nel 60 per cento delle donne in età compresa tra i 35 e i 44 anni) è costretta a ridurre l'orario di lavoro per prendersi cura dei figli minori. Conformemente a questa linea di tendenza, è sempre maggiore il numero delle famiglie (tra queste una rilevante quota è rappresentata da quelle con un unico genitore, in maggioranza donna) che affida stabilmente i compiti di cura dei minori in tenera età ai nonni, ai parenti o agli amici. Inoltre l'esigenza di una maggiore attenzione per la conciliazione dei tempi di vita con i tempi di lavoro si scontra, come sopra già ricordato, con l'insufficiente sviluppo nel Paese di idonei servizi per l'infanzia, prima fra tutti la rete degli asili nido, che si presenta particolarmente carente nel Mezzogiorno. Le rilevazioni dimostrano che, con riferimento al tema degli asili nido e dei servizi per l'infanzia, l'Italia è ancora lontana dal raggiungimento dell'obiettivo del 33 per cento della copertura territoriale entro il 2010 fissato dal Consiglio europeo di Lisbona nel 2000, nonostante gli specifici stanziamenti contenuti nella legge finanziaria per il 2007.

Più specificamente, dalle rilevazioni Istat emerge che i bambini di età compresa tra 1 e 2 anni con madre che lavora vengono affidati, nell'ordine, ai nonni (52,3 per cento), al nido privato (14,3 per cento), al nido pubblico (13,5 per cento) e alla baby sitter (9,2 per cento). Peraltro il 28,3 per cento delle madri che non si avvalgono di un nido, avrebbero in realtà voluto usufruirne ma non lo hanno fatto per l'assenza o la lontananza delle strutture (22 per cento), per la carenza di posti disponibili (19,5 per cento), per i costi elevati (28,5 per cento) per la rigidità dell'offerta (16,3 per cento).

Va inoltre rilevato che solo nel 30 per cento dei comuni ci sono asili nido. D'altro canto, la quota parte di spesa sociale destinata all'infanzia in Italia si caratterizza per essere una delle più basse a livello europeo. La questione della conciliazione dei tempi di lavoro con quelli destinati all'assistenza richiama, oltre al tema della cura dei minori, anche quello degli interventi in favore degli anziani e delle persone non autosufficienti, specialmente se si considera che

all'invecchiamento progressivo del tessuto sociale non è corrisposto un aumento delle strutture, degli investimenti e delle politiche pubbliche in materia, che spesso si limitano a garantire prestazioni connesse alle funzioni vitali e al mantenimento di una vita autonoma, senza affrontare le ulteriori complesse implicazioni.

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

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

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

3.2.4 Il ruolo di protezione sociale della famiglia

Come già ricordato in precedenza, la famiglia, di fronte alle criticità evidenziate, viene ad assolvere un ruolo di protezione sociale, fornendo sostegno e solidarietà ai suoi componenti più deboli nelle situazioni di difficoltà, di disagio, di malattia, con particolare riferimento alle giovani generazioni, agli anziani e ai disabili (cosiddetta "famiglia *tutor*").

L'esercizio di tale funzione di supporto e di soccorso, pur producendo indubbi effetti benefici (in virtù di una significativa azione di contenimento delle sacche di disagio e di emarginazione), comporta tuttavia dei costi elevati in termini sia sociali che economici. Anzitutto, va rilevato che i compiti di assistenza gravanti

sul nucleo familiare determinano una perdita di opportunità occupazionali e di sviluppo professionale per i soggetti che si accollano tale onere (segnatamente le donne), con inevitabili riflessi sul benessere socio-economico del Paese, sulla crescita e sullo sviluppo.

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

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

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

3.2.5 Gli aspetti problematici del sistema fiscale.

Con riferimento alle politiche pubbliche, le sfasature maggiori si riscontrano nel settore del fisco, che non appare sufficientemente orientato a tener conto del carico familiare.

Allo stato attuale, i diversi strumenti di politica fiscale non sembrano, infatti, assolvere pienamente alla funzione di tutela e promozione della famiglia secondo

i principi fissati in ambito costituzionale, che richiederebbero una adeguata valorizzazione della filiazione come bene di investimento per la collettività. Tali fattori di criticità sono stati peraltro evidenziati, a più riprese, anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze 14 luglio 1976 n. 179; 13-24 luglio 1995, n. 358; 28 gennaio-5 febbraio 1998, n. 12).

Gli squilibri del sistema fiscale risultano particolarmente evidenti con riferimento all'imposta sul reddito delle persone fisiche, all'imposta comunale sugli immobili, alla tassa sullo smaltimento dei rifiuti, che non prevedono adeguate agevolazioni in relazione al numero dei componenti del nucleo familiare (il quale spesso risulta anche monoreddito)⁸².

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

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

Con riferimento alla legislazione fiscale, va peraltro rilevato che se in assoluto il valore monetario di un reddito può essere molto elevato (e, quindi, in teoria, maggiormente tassabile), in concreto il suo valore reale decresce al crescere del numero dei figli. Conseguentemente, è avvertita dalle famiglie l'esigenza di una piena realizzazione del principio di equità fiscale, inteso sia in senso verticale (ossia in relazione al reddito), sia in senso orizzontale (ossia in relazione al numero dei familiari a carico). Le politiche fiscali lasciano, infine, aperta la questione della cosiddetta "fascia di incapienza", ossia di quei soggetti a più basso reddito e in condizione di maggior bisogno, che potrebbero restare esclusi dai benefici di natura redistributiva introdotti con la leva fiscale.

Nel corso dell'indagine è stata altresì sottolineata l'importanza che riveste il meccanismo delle deduzioni e delle detrazioni d'imposta ai fini di una maggiore

⁸² Cfr., tra le altre, la segnalazione dell'Associazione nazionale famiglie numerose nell'audizione dell'8 novembre 2006.

equità dell'imposizione fiscale sui redditi, segnatamente in quelle situazioni in cui è necessario realizzare maggiormente il principio di progressività e tenere in adeguata considerazione il carico familiare.

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

3.2.6 Gli aspetti problematici delle politiche sociali

Le audizioni svolte nel corso dell'indagine conoscitiva hanno evidenziato un certo grado di sottovalutazione del peso della realtà familiare nell'ambito delle politiche sociali, sottovalutazione che colloca l'Italia in posizione più arretrata rispetto ad altri Stati europei (Francia, Germania, Danimarca), con particolare riguardo al grado di soggettività della famiglia nel *welfare*.

In particolare, il modello invalso nel nostro Paese si caratterizza per una concezione dell'intervento pubblico di tipo essenzialmente riparatorio (con la tendenza ad intervenire soprattutto in situazioni di emergenza e di disagio acuto), piuttosto che per un approccio promozionale, volto cioè a valorizzare le risorse umane e sociali offerte dalla compagine familiare. Contestualmente, non risulta essere stata pienamente abbandonata la logica assistenzialistica e centralistica, nonostante il progressivo rafforzamento delle autonomie locali.

Un ulteriore dato ricavabile dall'attuale situazione delle politiche pubbliche è la presenza di un crescente ricorso ai servizi erogati attraverso la responsabilizzazione del c.d. Terzo Settore, che assiste e sostiene le famiglie nelle loro molteplici esigenze, con esplicito riferimento al principio di sussidiarietà.

Inoltre, un tratto caratterizzante delle politiche sociali è costituito dalla tendenza a privilegiare il canale dei trasferimenti monetari alle famiglie (sgravi fiscali, assegni, agevolazioni) rispetto a quello della rete integrata dei servizi alla persona. Le misure monetarie dirette a beneficio del cittadino e delle famiglie pongono il problema del reperimento sul mercato, spesso non regolamentato, di servizi inaccessibili dal punto di vista economico o limitati nell'offerta.

Da una recente rilevazione dell'Istat risulta inoltre che, nell'ambito della spesa sociale, la quota destinata alla famiglia è pari al 4,4 per cento; si tratta di uno dei valori più bassi, insieme a quello della Spagna, rispetto alla media dei valori riscontrabili negli altri Paesi europei.

La ripartizione della spesa sociale per categorie dimostra la persistenza di uno squilibrio a favore della componente più anziana della popolazione; solo una quota ridotta della spesa (rispetto a quella investita dai Paesi europei più sviluppati) è dedicata alle tematiche dell'infanzia, della gioventù, della

disoccupazione, confermando la più generale tendenza delle politiche redistributive a privilegiare le famiglie anziane rispetto a quelle giovani, che possono disporre di una ricchezza complessivamente meno elevata.

Analizzando i divari di spesa per interventi e servizi sociali a livello regionale⁸³, risulta che le regioni economicamente più forti (prevalentemente quelle del centro-nord) presentano una spesa media per abitante più elevata: tale dato rimarca il fatto che la spesa sociale ha un limitato effetto di riequilibrio dei divari esistenti tra le diverse regioni, ossia una ridotta funzione di perequazione in rapporto alle disomogeneità di servizi e prestazioni offerti nelle diverse aree geografiche del Paese.

Proprio il nuovo assetto di competenze introdotto dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, con la conseguente ridefinizione dei rapporti tra le amministrazioni statali e quelle regionali, ha determinato il rischio di una progressiva accentuazione delle disparità territoriali, ossia di pervenire ad un sistema delle politiche socio-assistenziali caratterizzato, oltre che da una forte disomogeneità territoriale nel livello quantitativo e qualitativo delle prestazioni rese, anche da una sostanziale penalizzazione delle regioni che dispongono di minori risorse finanziarie ed organizzative. In tale prospettiva, non va trascurato che, a seguito della richiamata evoluzione dell'impianto costituzionale, si è evidenziata una scarsa capacità di raccordo e di integrazione tra i diversi livelli istituzionali (statali, regionali e locali) coinvolti nell'ambito delle politiche sociali.

La questione delle disomogeneità territoriali è vieppiù aggravata dalla mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nel settore socio-assistenziale, che ha determinato un conseguente ritardo nell'individuazione e nel finanziamento dei cosiddetti diritti esigibili. La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni presenta profili di particolare complessità, in quanto essa, pur rientrando nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato alla luce della riforma costituzionale del 2001 e della nuova formulazione dell'articolo 117 Cost., determina rilevanti implicazioni sulle funzioni spettanti alle regioni e alle autonomie locali e sull'impiego e la ripartizione delle disponibilità finanziarie. I livelli essenziali di assistenza, tra l'altro, rappresentano un importante strumento per orientare le scelte in ambito regionale e avviare una razionale programmazione degli interventi sociali.

3.2.7 Gli squilibri del sistema previdenziale.

Per quanto concerne il settore della previdenza, i principali elementi di squilibrio, riguardano il carattere marcatamente gerontocratico del modello attualmente vigente. Come già accennato, la spesa per la protezione delle persone anziane è in Italia molto elevata rispetto a quella di altri Paesi europei,

⁸³ Dati ISTAT (audizione del 20 settembre 2006).

mentre risulta complessivamente ridotta quella per la componente giovane della popolazione (ad esempio, per la disoccupazione, i figli, l'abitazione). L'invecchiamento della società produce oltretutto una tendenza alla crescita degli oneri pensionistici, accentuando il peso del settore previdenziale rispetto agli altri comparti della protezione sociale e accrescendo ulteriormente l'iniquità intergenerazionale, per effetto di un'allocazione delle risorse sbilanciata a favore degli anziani. Tale impostazione risulta tanto più squilibrata se si considera che il sensibile aumento della percentuale di stranieri residenti, che presentano una struttura per età maggiormente centrata sui giovani, comporta un mutamento della domanda di protezione sociale.

I redditi da pensione costituiscono, peraltro, uno strumento di sostentamento per molte famiglie (circa un terzo delle famiglie beneficia di soli redditi da trasferimenti pubblici⁸⁴). Le risorse derivanti dalle pensioni (di anzianità e di vecchiaia) consentono benefici più elevati al Nord, con la possibilità di attuare anche trasferimenti intrafamiliari a favore delle giovani generazioni, e meno consistenti al Sud, ove i redditi da pensione possono, in molti casi, rappresentare l'unica fonte stabile di reddito per il nucleo familiare. Benché la spesa previdenziale, unitamente a quella sanitaria, sia una componente consistente della spesa sociale, va rilevato che un profilo critico attiene all'importo delle pensioni più basse, che soprattutto per gli anziani soli finiscono per costituire una causa di esclusione sociale e di povertà.

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

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

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

Particolarmente delicato è proprio il tema degli interventi a favore della disabilità, se si considera che le persone con *handicap* non anziane, secondo i dati forniti dall'Istat, sono 1 milione 641 mila, e che quasi la metà di tale categoria

⁸⁴ Dati Istat – Audizione del 20 settembre 2006.

dichiara risorse scarse o insufficienti. Le istanze provenienti dal tessuto sociale manifestano forte disagio per l'esiguità delle risorse pubbliche destinate al sostegno della disabilità, pur valutando positivamente l'introduzione del Fondo per la non autosufficienza e le ulteriori misure previste dal legislatore a favore dell'*handicap*. Le famiglie con membri disabili, infatti, mettono in risalto l'esigenza che la collettività riconosca non solo il valore etico e morale della funzione di assistenza svolta, ma anche il peso economico che ne deriva.

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

Sul piano delle risorse, si rileva che il sistema attuale di assistenza per i disabili sembra penalizzare i soggetti che dispongono di un reddito non così basso da poter accedere alle prestazioni pubbliche né sufficientemente alto da poter usufruire adeguatamente di servizi privati. In tale prospettiva, si colloca anche la domanda di riformare la disciplina della reversibilità della pensione.

Un dato evidenziato dalle associazioni dei portatori di *handicap* è l'attenzione precipua delle istituzioni nei confronti della disabilità intellettiva, mentre maggiori carenze si riscontrano con riferimento alla disabilità motoria e sensoriale, che pure genera gravi forme di invalidità. Analogamente, si rafforza la domanda da parte dei soggetti disabili di una maggiore attenzione per il tema della perdita della capacità di autodeterminazione in età adulta, che richiama la questione del progressivo superamento dell'interdizione legale, come strumento di tutela dell'incapace. Tale istituto, infatti, a differenza di altri strumenti come l'amministrazione di sostegno, si presta più alla tutela degli aspetti patrimoniali, che non alla cura dei molteplici profili attinenti al vivere quotidiano, alla qualità della vita di relazione, alla dimensione soggettiva e affettiva dell'incapace.

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

Vi sono, inoltre, alcune criticità più strettamente connesse alle condizioni economiche dei nuclei familiari, tema peraltro già affrontato in precedenza sotto il profilo del processo di trasformazione delle famiglie. Uno degli aspetti peculiari del disagio delle famiglie italiane è, infatti, il progressivo impoverimento di alcune classi sociali, che in taluni casi conduce a situazioni di deprivazione morale e materiale. In effetti, il rischio di povertà e di esclusione sociale interessa principalmente le famiglie numerose, i disoccupati con figli a carico, le coppie giovani con lavori precari, i lavoratori con un basso livello di istruzione e di

qualificazione professionale, gli anziani e le donne sole, le famiglie residenti nel Mezzogiorno. Situazioni di disagio possono essere connesse anche a particolari dinamiche sociali, quali maternità precoce, allontanamento dal nucleo familiare, abbandono nella prima infanzia, scomparsa prematura dei genitori, separazioni e divorzi, immigrazione, non autosufficienza. Si tratta comunque di un fenomeno frequentemente riscontrabile nelle società industrializzate e nelle economie sviluppate.

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

Secondo i dati Istat (gennaio 2007), il rischio povertà è superiore alla media nazionale relativamente alle famiglie con figli: la condizione più grave riguarda le coppie con tre o più figli, le coppie con membri aggregati e i nuclei monogenitoriali che risiedono al Sud. Il disagio economico diventa, poi, ancora più consistente con riferimento alle famiglie con figli minori: allarmante è la situazione del Mezzogiorno, ove risulterebbero in condizioni di povertà il 40 per cento delle famiglie con tre o più figli minori e quasi un terzo dei nuclei con un solo genitore e delle coppie con due figli minori. Più nel dettaglio, oltre il 70 per cento delle famiglie povere con figli risiederebbe nel Sud del Paese.

In linea generale, i dati sopra riportati confermano che il numero dei figli ha un impatto determinante sulla condizione economica delle famiglie. Basti pensare che il mantenimento di un figlio con meno di sei anni accresce i costi della coppia senza figli del 19,4 per cento. Considerando una spesa media mensile delle coppie senza figli per beni necessari pari a circa 1300 euro, il costo di mantenimento di un figlio per le classi di età 0-5 anni, 6-14 anni e 15-18 anni, corrisponde rispettivamente a 252 euro, 212 euro, 233 euro.

Analizzando il rischio di povertà in rapporto al ciclo di vita di una famiglia, esso appare assumere un andamento ad U⁸⁵, ossia il rischio si presenta più alto quando si hanno in famiglia bambini piccoli, si riduce quando il capofamiglia raggiunge l'apice della carriera lavorativa e aumenta nuovamente nel periodo del pensionamento. Tale situazione di difficoltà è complicata dal ridotto livello di mobilità sociale che caratterizza l'attuale fase storica del Paese e da fattori di carattere psicologico legati alla percezione di scarse prospettive di sviluppo.

⁸⁵ Cifr. OTE, Osservatorio terza età, Ageing society, "Gli anziani e il disagio economico", in Rapporto nazionale 2006 sulla condizione ed il pensiero degli anziani.

Un aspetto allarmante nell'ambito della delicata questione del benessere economico della famiglia è la povertà dei minori, in quanto negli ultimi trenta anni la quota di minori in condizioni di povertà relativa sarebbe passata dal 23 per cento negli anni settanta al 32 per cento del 2004 (ossia 1 minore ogni 3)⁸⁶. Tale squilibrio rappresenta un aspetto pernicioso, atteso che, oltre a contraddire palesemente il principio di uguaglianza delle opportunità, provoca un considerevole svantaggio nel lungo periodo.

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

La sensazione di impoverimento e di sofferenza percepita dalle famiglie è, in parte, dovuta anche al progressivo incremento dei costi dei beni, dei servizi e delle prestazioni, un tema che risulta fortemente ancorato all'efficacia degli interventi di liberalizzazione e di promozione della concorrenza nei diversi settori dell'economia e ad un miglioramento complessivo del sistema di rilevazione e controllo delle dinamiche dei prezzi. L'importanza di tale fattore sull'evoluzione della situazione socio-economica del Paese è testimoniato dalla crescente diffusione negli ultimi anni del fenomeno dell'acquisto di prodotti a basso costo, che si è caratterizzato come uno strumento di autotutela della capacità d'acquisto delle famiglie oltre che come una strategia imprenditoriale.

L'emergenza determinata dal rischio povertà è connessa, oltre che alle problematiche derivanti dall'incremento dei costi, anche ad un altro fenomeno di attualità, già citato, vale a dire il sovraindebitamento delle famiglie italiane, ossia l'incapacità di fronteggiare gli oneri finanziari assunti.

Le cause che conducono al sovraindebitamento, fenomeno molto diffuso anche in altre realtà europee, sono legate ad una pluralità di fattori, tra i quali ricoprono un ruolo decisivo l'andamento dell'economia generale, l'innalzamento dei tassi di interesse, l'incremento della pressione fiscale e dell'inflazione, la perdita del posto di lavoro, l'insorgere di gravi malattie, l'esagerata ed incauta propensione al consumo.

Le famiglie, tra l'altro, hanno evidenziato, negli ultimi anni, una tendenza a ricorrere massicciamente al credito al consumo, non solo per singoli acquisti di

⁸⁶ Dati della Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali – Audizione dell' 8 febbraio 2007.

beni e servizi, ma anche per assicurarsi il mantenimento di uno standard di vita costante a fronte della crescente erosione delle risorse disponibili. Secondo i dati contenuti nella Relazione annuale 2005 della Banca d'Italia, i prestiti bancari hanno raggiunto nel 2005 la soglia di 68 miliardi di euro, con un incremento del 20 per cento rispetto all'anno precedente. Analoghi effetti sono stati realizzati con il ricorso ad altre forme di accesso al credito o ad altri strumenti finanziari, quali le carte *revolving* e la cessione del quinto dello stipendio.

Non va trascurato, inoltre, che una componente rilevante del sovraindebitamento delle famiglie è rappresentato dagli oneri connessi alla contrazione di mutui per l'acquisto dell'abitazione, a seguito della crescita esponenziale dei prezzi nel mercato immobiliare, soprattutto con riferimento alle città e ai grandi agglomerati urbani (cui si riconnette la cosiddetta emergenza abitativa).

Le conseguenze del sovraindebitamento risultano preoccupanti sia per il generale depauperamento delle risorse a disposizione delle famiglie sia per la possibilità che la famiglia sovraindebitata e non adeguatamente assistita possa incorrere verso la piaga dell'usura.

3.2.10 Le carenze del sistema sanitario

Per quanto concerne il settore della sanità, diversi sono i punti di criticità messi in luce dalle famiglie italiane. In primo luogo, accanto alle note censure in ordine all'eccessivo aggravio di spesa per le famiglie, sono state sottolineate le frizioni concernenti l'accesso alle prestazioni sanitarie da parte del malato, che richiedono una messa a punto del sistema delle prenotazioni, l'eliminazione delle lunghe "liste di attesa" e una riorganizzazione dell'attività intramuraria svolta dal personale medico. Inoltre, è stata ribadita l'urgenza di pervenire ad una rivisitazione organica dei percorsi assistenziali e dell'intero comparto dell'assistenza sanitaria, con particolare riferimento all'assistenza domiciliare, ai poliambulatori, alle strutture di lungo degenza, ai centri di salute mentale, ai servizi di cura delle tossicodipendenze, tenendo conto delle rilevanti difformità organizzative e funzionali esistenti tra le diverse aree geografiche e delle situazione di sofferenza delle strutture ubicate nel Mezzogiorno.

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

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

3.2.11 Le difficoltà delle famiglie immigrate.

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

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

3.3 I POSSIBILI INTERVENTI PER MIGLIORARE IL SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE.

Dalle considerazioni sopra esposte emergono una serie di problematiche proprie delle famiglie in Italia, che richiedono risposte peculiari specificamente orientate alle nuove esigenze delineate.

Preliminarmente, dal punto di vista logico, appare opportuno portare a pieno compimento il complesso delle misure legislative ed amministrative vigenti riguardanti la promozione e la tutela della famiglia.

In tal senso possono essere individuate alcune priorità relative all'esigenza di avere un quadro completo dell'applicazione della legge 328/2000 a livello regionale e locale, di conoscere lo stato di integrazione, a livello nazionale e territoriale; delle politiche sociali con le politiche sanitarie, educative e della formazione professionale, del lavoro e della politica abitativa, di verificare lo stato di applicazione dell'ISEE e il grado di commistione tra misure assistenziali e previdenziali, nonché di approfondire le ragioni che ostacolano talvolta la piena espressione della sussidiarietà orizzontale⁸⁷.

A tale proposito va segnalato che nella maggior parte dei comuni italiani sono state realizzate esperienze di vario tipo a sostegno della famiglia; si tratta di esperienze e di progetti, realizzati nell'ambito della cornice legislativa esistente, sia di carattere nazionale che regionale.

In tal senso appare importante l'attività dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, composto da un'assemblea di comuni (25) dei quali Bologna è la capofila. Oltre a ricerche scientifiche su temi particolari, l'Osservatorio ha avuto anche una dimensione di rete cercando di far colloquiare le città tra loro ed affiancando al lavoro di analisi dei testi normativi (sia nazionali che regionali) quello di ricerca pratica.

In secondo luogo occorre apprestare una serie di politiche innovative in grado di far fronte alle diverse e nuove esigenze emergenti anche operando attraverso interventi legislativi.

Dalla serie di audizioni realizzate, oltre che dalle indicazioni contenute nei documenti consegnati all'attenzione della Commissione, emerge una forte sollecitazione affinché la famiglia venga messa al centro di politiche legislative più adeguate che ne promuovano e ne sostengano il valore.

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

Gli obiettivi di benessere individuale, familiare, della comunità locale, non possono essere efficacemente perseguiti solo da politiche e interventi sociali,

⁸⁷ Cfr. CGIL, CISL e UIL, audizione del 27 settembre 2006.

così come gli obiettivi di salute non possono essere conseguiti solo da politiche e interventi sanitari.

Una politica per le famiglie non è settoriale ma è data dalla convergenza della politica fiscale, del lavoro, dell'istruzione, della salute, della casa, dei servizi sociali, delle pari opportunità.

Solo un *mix* di strumenti, infatti, (fatto di servizi alle persone, interventi e agevolazioni fiscali, trasferimenti monetari, insieme alla buona occupazione, in particolare femminile, e alla conciliazione tra lavoro e famiglia) può garantire un reale sostegno alle responsabilità familiari.

Non è dunque solo un problema di politiche sociali, anche se esse rivestono una importanza particolare.

Da più parti è stata rimarcata l'esigenza di favorire uno sviluppo economico che punti sulla valorizzazione del fattore umano, anche attraverso politiche pubbliche adeguate, che diventino, così, motore della crescita economica e non soltanto strumento per ottenere interventi redistributivi.

L'obiettivo è quello di incrementare e riorientare la spesa, per sostenere politiche più adeguate, e rivedere la sua composizione, per portare, gradualmente, il livello delle risorse disponibili il più vicino possibile alla dimensione dei parametri europei. Il nostro Paese, infatti, deve colmare un forte differenziale rispetto all'Europa, visto che essa dedica alle famiglie l'8,5 per cento della spesa sociale, contro il 4,4 per cento di quella italiana.

La famiglia, nelle sue diverse articolazioni sociali, luogo primario del benessere delle persone e della coesione sociale, deve divenire il motore di un sistema di sicurezza e di promozione sociale che sostenga ed incentivi le responsabilità familiari, che riconosca e dia rilevanza ai contesti, alle condizioni economiche e ai carichi di cura familiari, che valorizzi la funzione di relazione tra le persone e tra le persone e la società.

Si possono, dunque, indicare a fondamento degli indirizzi da assumere, alcuni valori e linee guida in cui il legislatore può responsabilmente riconoscersi:

- ritenere fondamentale il ruolo della famiglia per la formazione, il benessere delle persone, la coesione sociale, il dialogo e la solidarietà tra le generazioni;
- dare importanza alla stabilità dei legami familiari, mettendo a disposizione opportunità e risorse perché i contesti culturali e sociali la favoriscano;
- realizzare politiche ed interventi che non discriminino né le persone, né i legami familiari, con misure che promuovano la crescita della responsabilità e della solidarietà;
- riconoscere l'importanza della funzione educativa degli adulti e il ruolo sociale della famiglia;

- riconoscere e rispettare le differenze di cui è portatore ciascun componente della famiglia, comprese quelle connesse alle diverse stagioni della vita;
- favorire le pari opportunità tra i sessi;
- stimolare la cooperazione, il mutuo aiuto e l'associarsi delle famiglie per realizzare obiettivi comuni.

In coerenza con queste linee guida, occorrono scelte che promuovano il ruolo attivo delle famiglie nell'ambito delle politiche sociali. Questo riconoscimento è già avvenuto nella nostra legislazione con l'articolo 16 della legge n. 328 del 2000, che costituisce, dopo la Carta Costituzionale, il punto più compiuto e alto di riconoscimento della soggettività delle famiglie, la loro insostituibile funzione nella promozione del benessere e della crescita delle persone. Inoltre, investire sulle responsabilità familiari e genitoriali, sui diritti dei soggetti che le compongono, è una condizione fondamentale per prevenire e contrastare le disuguaglianze e le varie forme di esclusione sociale.

Abbiamo visto, a questo proposito, i dati in costante crescita sulla povertà minorile in Italia.

Per contrastare questo fenomeno occorrono forti investimenti nella cura dei bambini, nel sostegno delle loro capacità cognitive nelle prime fasi della vita, nel sistema scolastico e formativo, nel sostegno al lavoro delle madri e nei servizi socio-educativi per i bambini da zero a sei anni di età, nella funzione educativa dei genitori.

La promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza costituisce un punto importante per gli indirizzi di una politica della famiglia che non dimentica e che anzi promuove i diritti e le opportunità di tutti i suoi componenti a partire da quelli più deboli.

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

- le problematiche relative al reddito delle famiglie e al costo dei figli;
- i limiti e i paradossi di un sistema fiscale non adeguatamente orientato in favore delle famiglie con figli, di quelle monoreddito e dei contribuenti cosiddetti incapienti, cioè di quelli più poveri;
- le carenze e le difficoltà di fruizione della rete dei servizi;
- la complessa conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare e le difficoltà delle donne di accedere al mercato del lavoro;
- i problemi connessi con il costo e la reperibilità delle abitazioni;
- la non autosufficienza e i carichi delle responsabilità di cura sulla famiglia ed, in particolare, sulle donne;

- la povertà ed il disagio economico che colpisce, in particolare, le famiglie con figli, senza o con un solo reddito, residenti prevalentemente nel Mezzogiorno.

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

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

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

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

- ~ famiglie con bambini piccoli;
- ~ le famiglie con persone disabili o non autosufficienti;
- ~ genitori soli con bambini;
- ~ famiglie con tre o più figli;
- ~ giovani che intendono costituire una nuova famiglia e giovani famiglie immigrate;
- ~ famiglie che affrontano cambiamenti di particolare complessità relazionale, quali la separazione coniugale.

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

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

Al fine di garantire una maggiore efficacia al reticolato di programmi ed interventi nel settore socio-assistenziale, appare quindi evidente l'esigenza di assicurare una compiuta attuazione della legislazione vigente, a partire dalla citata legge n. 328 del 2000, che va raccordata con gli altri interventi legislativi in materia, anche al fine di eliminare antinomie e sovrapposizioni. In primo luogo, si palesa la necessità di potenziare, dal punto di vista organizzativo, il sistema dei servizi sociali, in modo che possa fornire risposte tempestive e qualitativamente all'altezza delle questioni trattate. Le carenze dei servizi sociali, denunciate dagli operatori del settore e dal mondo dell'associazionismo, derivano, in molti casi, dalle politiche di contenimento della spesa, dalla soppressione del *turn over* e dalla riduzione degli organici, dalla scarsa attenzione per la formazione e l'aggiornamento professionale.

L'emergenza connessa a tali criticità investe anche l'esigenza di incrementare in misura considerevole il flusso delle risorse dedicate alla protezione sociale e

alla famiglia, a partire da quelle del Fondo per le politiche sociali, del quale occorre razionalizzare l'impiego da parte delle istituzioni competenti secondo un'adeguata programmazione.

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

Con riferimento alla questione del raccordo delle politiche pubbliche e, specificatamente di quelle per la famiglia, l'indagine conoscitiva ha messo in luce l'esigenza di superare una certa frammentarietà degli interventi nel settore socio-assistenziale e di evitare la parcellizzazione delle competenze tra i diversi attori istituzionali. La citata segmentazione non favorisce, infatti, un approccio globale, multidisciplinare e interistituzionale delle delicate questioni da affrontare. Al riguardo, l'istituzione di un Ministero delle politiche per la famiglia rappresenta un possibile passo avanti verso l'obiettivo di dare organicità e unitarietà alle politiche di promozione e sostegno alla famiglia, ferma restando l'esigenza di rafforzare gli strumenti di concertazione e di raccordo tra i diversi livelli di governo.

Un altro aspetto degno di rilievo concerne la necessità di implementare adeguatamente l'informazione al cittadino in ordine ai servizi forniti sul territorio, atteso che spesso non sono sufficientemente accessibili e chiare le indicazioni relative alle prestazioni esigibili, ai soggetti e alle strutture eroganti, alle modalità di denuncia dei disservizi e delle carenze.

Risulta dunque del tutto evidente l'esigenza di potenziare e riorientare i flussi della spesa pubblica a favore della famiglia, potenziando al contempo, come abbiamo visto, gli strumenti di sostegno del reddito e dei carichi familiari (assegni familiari, benefici fiscali, con particolare riferimento alle famiglie numerose) e la rete dei servizi sul territorio.

In tal senso occorre attribuire maggiori risorse a tutti i canali di finanziamento esistenti sulla base della vigente legislazione (tra i quali si ricordano il Fondo per le politiche sociali, il Fondo per le politiche della famiglia, istituito dalla legge 296/2006, e il Fondo per la non autosufficienza). E' necessario inoltre operare un'attenta verifica dei risultati realizzati dalla sperimentazione dell'istituto del reddito minimo di inserimento, al fine di valutare l'opportunità di una stabilizzazione futura, della misura quale sostegno permanente alle famiglie in situazioni di difficoltà economica. Sul versante previdenziale un'attenzione particolare va riservata al tema delle pensioni di importo più basso al fine di

assicurare che gli importi delle stesse siano maggiormente aderenti al soddisfacimento dei bisogni essenziali della persona.

In termini più generali, appare oltremodo importante assumere uno orientamento preciso attorno al tema della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale, dando corso all'impianto della Legge 328 del 2000, ed assicurando un miglior coordinamento tra politiche sociali e politiche sanitarie. In particolare, nell'ambito di un'azione generale di potenziamento dei servizi sociali, una specifica attenzione va dedicata al rafforzamento dei consultori, del segretariato sociale, e dell'istituto della mediazione familiare, quali possibili strumenti per la prevenzione, comprensione ed il superamento di conflitti o tensioni all'interno del contesto familiare⁸⁸. Va inoltre promossa e valorizzata la funzione del Terzo settore nell'ambito delle politiche sociali, attraverso una progressiva integrazione dei servizi e delle prestazioni erogate nelle forme previste dalle convenzioni locali, secondo il principio di sussidiarietà e sotto la responsabilità dei comuni.

Appare meritevole di segnalazione la proposta di introdurre nell'ambito dei piani locali di intervento, uno specifico indicatore, la Valutazione dell'Impatto Familiare (VIF). Attraverso questo strumento sarà inoltre possibile, per riscontrare i risultati delle prestazioni e delle misure adottate, avviare politiche strutturali non più di solo aiuto e sostegno ma di autentica promozione della famiglia⁸⁹.

Inoltre, al fine più specifico di incentivare la formazione di nuove famiglie in modo da contrastare le descritte tendenze al declino demografico, vanno adottate misure per ridurre in modo consistente la precarietà dei rapporti di lavoro, diffusa soprattutto tra i giovani e nelle aree del mezzogiorno, nonché per risolvere il disagio abitativo soprattutto per le giovani coppie.

E' stata segnalata, inoltre l'urgenza di una nuova configurazione degli indicatori assunti a parametro dell'ISEE che, per come è attualmente costruito, penalizza spesso le famiglie più numerose, nonché l'esigenza di una ridefinizione dell'imposta comunale sugli immobili, di quella sui rifiuti, e delle tariffe dei consumi di elettricità, di acqua, di gas, nel senso di graduarne l'importo in relazione alla consistenza del nucleo familiare. Va inoltre presa in considerazione la proposta di aggiornare il sistema della rilevazione dei prezzi, non solo per ricercare una migliore interpretazione del paniere (e quindi dell'andamento dell'inflazione), ma soprattutto per costituire nuovi panieri strutturati per aree geografiche e per classi sociali⁹⁰. Specifiche misure vanno poi adottate per affrontare il problema del sovraindebitamento delle famiglie.

⁸⁸ Cfr. Associazioni disabili, Fish, audizione del 29 novembre 2007.

⁸⁹ Cfr. MOIGE (Movimento italiano genitori), Nota consegnata nel corso dell'audizione del 24 gennaio 2007.

⁹⁰ Cfr., tra gli altri, Adiconsum, audizione del 14 dicembre 2006.

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

Occorrerebbe inoltre operare per garantire un livello adeguato di assistenza a domicilio per alcune patologie tra le quali si segnalano quelle oncologiche, nonché quelle croniche, rare e psichiatriche. In particolare, per quanto attiene a questo ultimo aspetto, va segnalato che la tutela della salute mentale continua a gravare in modo consistente sulle famiglie con gravosissimi oneri economici e psicologici⁹¹. Più specificamente connessa al tema della maternità, è stata richiamata la necessità di rafforzare la tutela dei diritti della partoriente e del neonato, a partire dal diritto della donna di ricorrere al parto indolore, su tutto il territorio nazionale, con particolare riferimento all'assistenza prima, durante e dopo il parto e alla segretezza dello stesso.

Infine, un'importanza particolare riveste il settore del mercato farmaceutico, nel quale va portata avanti l'azione di rafforzamento del processo di liberalizzazione, anche al fine di aumentare l'efficacia del controllo dei prezzi riducendo in tal modo il carico per le famiglie.

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

In relazione alle fasce di disabilità occorrerebbe poi giungere ad una semplificazione delle procedure di accertamento, al potenziamento dell'assistenza domiciliare e alla realizzazione di centri di soggiorno, nonché ad un maggior coordinamento delle competenze centrali e locali delineate dalla legge n. 104 del 1992. Va riservata infine una considerazione particolare al tema della tutela delle persone maggiorenni divenute non autosufficienti a seguito di traumi o patologie.

Sussiste infine anche la necessità di affrontare alcune priorità relative alla condizione degli stranieri, tra le quali vanno segnalate l'opportunità di giungere ad una piena tutela dei diritti dei migranti (anche attraverso l'adesione alla Convenzione ONU del 1990 e gli opportuni adeguamenti del quadro normativo in materia di cittadinanza), di favorirne il ricongiungimento familiare, di consentirne l'inserimento sociale, lavorativo e scolastico, di adottare particolari misure per fronteggiare il disagio abitativo.

⁹¹ Cfr. Cittadinattiva - Tribunale per i diritti del malato, Relazione PIT salute 2004-2005, depositata nel corso dell'audizione del 14 dicembre 2006.

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



**COMMISSIONE XII
AFFARI SOCIALI****RESOCONTO STENOGRAFICO****INDAGINE CONOSCITIVA****15.****SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 17 APRILE 2007****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MIMMO LUCÀ****INDICE**

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Astore Giuseppe (IdV)	7, 8
Lucà Mimmo, <i>Presidente</i>	3	Bianchi Dorina (Ulivo)	7, 8
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CONDIZIONI SOCIALI DELLE FAMIGLIE IN ITALIA		Cancrini Luigi (Com.It)	3, 4
Seguito dell'esame del documento conclusivo:		Caruso Francesco Saverio (RC-SE)	5
Lucà Mimmo, <i>Presidente</i>	3, 4, 7, 8, 10	Mazzaracchio Salvatore (FI)	7, 8, 10
		Pellegrino Tommaso (Verdi)	6, 7
		Sanna Emanuele (Ulivo)	7
		Zanotti Katia (Ulivo)	4, 9

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: L'Ulivo: Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza Nazionale: AN; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Italia dei Valori: IdV; La Rosa nel Pugno: RosanelPugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; DCA-Democrazia Cristiana per le Autonomie-Partito Socialista-Nuovo PSI: DCA-NPSI; Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Repubblicani, Liberali, Riformatori: Misto-RLR.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MIMMO LUCÀ

La seduta comincia alle 13,55.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Seguito dell'esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del documento conclusivo.

Ricordo che nella seduta del 4 aprile scorso ho presentato ed illustrato una proposta di documento conclusivo dell'indagine. Ritengo che i colleghi abbiano avuto tempo sufficiente per un approfondimento della stessa. Purtroppo, il tempo di cui disponiamo per la discussione e la votazione del documento è esiguo. Come è emerso in sede di ufficio di presidenza, infatti, vorremmo predisporci all'illustrazione del documento entro il 3 maggio, giorno in cui è prevista la presentazione degli atti dell'indagine conoscitiva alla Camera, alla presenza del Presidente Bertinotti. Per accelerare i nostri lavori e consentire ai colleghi che lo desiderino di intervenire (immagino che saranno numerosi), è stata prevista una seduta questa

sera, alle 20, ed un'altra domani, tra le 9 e le 9,30. Molti di noi, giovedì prossimo, saranno impegnati nei congressi di partito, quindi è difficile prevedere un'ulteriore seduta. È probabile che ci riuniremo il 23 e il 24 aprile; pertanto, entro tale data dovremo concludere l'esame del documento. Cerchiamo, quindi, di utilizzare al meglio il tempo a nostra disposizione, compatibilmente con le esigenze della Commissione e dei singoli colleghi.

Do ora la parola ai colleghi che desiderino intervenire.

LUIGI CANCRINI. Vorrei intervenire brevemente su quanto riportato a pagina 173 della proposta di documento conclusivo, nel capitolo 3.3, recante « I possibili interventi per migliorare il sostegno alle famiglie », in cui si rileva l'opportunità di rivolgere una specifica attenzione alle « tipologie familiari la cui situazione, più di altre, si ritiene esposta a maggiori difficoltà ». Concordo sul fatto che le tipologie delle famiglie ivi elencate vivono particolari difficoltà. Un aspetto sul quale vorrei soffermarmi riguarda l'espressione « le famiglie con persone disabili o non autosufficienti », che, a mio avviso, andrebbe meglio precisata. La disabilità, infatti, è un concetto molto ampio e, in genere, si riferisce ad un handicap consolidato. Ritengo che le famiglie che incontrano difficoltà molto grandi siano quelle al cui interno vi sono persone affette da disturbi psichiatrici o tossicodipendenti. La disabilità mi sembra un concetto troppo ampio, che bisognerebbe precisare meglio. In secondo luogo, ritengo — anche in base alla mia esperienza di lavoro — che esistano situazioni, in qualche modo, più gravi di quelle indicate in quest'elenco. Vi sono famiglie o pezzi di famiglie completamente allo sbando, senza reddito, senza casa.

Questo aspetto non è evidenziato nel documento. Esistono condizioni di povertà relativa, che riguardano le persone o le famiglie il cui reddito si attesta al di sotto di indici stabiliti, e condizioni di povertà assoluta.

Si parla, inoltre, di situazioni di violenza all'interno della famiglia. Al riguardo, ricordo che in questi giorni, a Roma, abbiamo affrontato il problema di una donna che ha denunciato il marito per atti di violenza compiuti su di lei e sulle loro bambine. Questa donna è stata ospitata per due mesi dal centro per donne in difficoltà « Maree » della provincia di Roma. Dopo due mesi di permanenza (il centro non ha potuto ospitarla per un tempo maggiore), non potendo tornare dal marito (che, peraltro, vive in un sottoscala), la donna è stata costretta a vivere per strada.

Queste sono situazioni limite, ma non sono così rare. Nei centri antiviolenza, spesso, si incontrano persone completamente prive di reddito, che hanno difficoltà ad essere tutelate anche legalmente. I tempi della legge, poi, sono quelli che conosciamo. Mi sembra che esista, nell'ambito di un concetto di povertà che si sta delineando, che è più statistico...

PRESIDENTE. Non è solo economico.

LUIGI CANCRINI. Si tratta della mancanza di strumenti, di occasioni di lavoro, di abitazioni. A tale livello, si determinano situazioni in cui sarebbe importante che vi fosse, per esempio, la possibilità di accedere alle graduatorie per l'alloggio popolare, ai sussidi, il più rapidamente possibile. Questo, nel campo dei servizi sociali, è un grande problema, e noi dovremmo in qualche modo esprimerci in merito. Nelle audizioni svolte tale problema non è emerso perché queste tipologie di persone si trovano ad un livello della scala sociale in cui nessuno le rappresenta. Dovrebbero venire personalmente a sottoporci i loro problemi.

Ritengo che dovremmo inserire nel testo espressioni del tipo « interventi speciali a favore di situazioni di disagio eccezio-

nale ». In altri paesi — ad esempio, la Spagna o la Francia —, i servizi sociali di base hanno dotazioni economiche che possono utilizzare direttamente. Noi abbiamo un sistema estremamente lento, burocratico, complesso, per cui le situazioni di eccezionale gravità sono in fondo alla fila nel rapporto con le agenzie di aiuto.

Questo è un problema che mi sembrava opportuno segnalare, accanto a quello riguardante i disturbi psichiatrici e da tossicodipendenza e, come ho detto prima, la violenza intrafamiliare e la necessità di assicurare un sostegno a chi la denuncia.

KATIA ZANOTTI. Signor presidente, vorrei svolgere alcune osservazioni, dandole atto che l'illustrazione della proposta di documento conclusivo da lei svolta nella seduta del 4 aprile scorso ci ha già dato l'idea di un lavoro molto compiuto. Ho avuto modo di leggere e valutare il testo in questi giorni e posso confermare che si tratta di un testo molto esaustivo, che contiene spunti utili per il nostro lavoro. La ripresentazione in modo organico di tutti i provvedimenti approvati delle due legislature precedenti dà l'idea dell'impianto delle politiche a sostegno delle famiglie.

Da questo punto di vista, penso che la relazione sia, nel complesso, uno strumento molto utile, anche considerando la sistemazione dei dati acquisiti nel corso delle audizioni, che nel documento sono riportati e sintetizzati al meglio.

Devo, però, fare un appunto con riferimento al paragrafo 3.2.2, recante « Le difficoltà nelle relazioni intrafamiliari ». Al riguardo, solleciterei una maggiore attenzione, perché mi sembra che esso, per un'esigenza di sintesi, sia molto semplificato nei ragionamenti e nelle conclusioni. In realtà, questa semplificazione porta ad una lettura della famiglia come responsabile *in toto* dei disastri esistenti in termini di devianze, di emarginazione, di mancanza di ordine. Sono riportati giudizi che personalmente non condivido, se rappresentati in modo così netto. Non condivido, ad esempio, la seguente espressione: « Spesso, poi, a causa dell'attenuarsi della

struttura verticistica della famiglia e della crisi del ruolo normativo (...)». Va spiegato bene cosa si intenda per struttura verticistica e per ruolo normativo. Dato che l'argomento riguarda il tema della trasmissione di relazioni, di valori, di culture e della trasmissione educativa, a mio avviso non va bene la sintesi che è stata adottata.

Non mi convince né il linguaggio utilizzato né il fatto che, ad esempio, si faccia riferimento ad una situazione di emarginazione che sarebbe determinata da difficoltà relazionali sempre più diffuse. È tutto così implosivo all'interno della famiglia, che si rischia di trascurare le dinamiche sociali, i supporti e i sostegni, che possono essere determinanti nelle relazioni familiari, provenienti dall'esterno, di tipo non solo culturale, ma anche strutturale. Spesso, si dice che i genitori delegano all'esterno, ma a chi? La scuola fa fatica a dare risposte; il pomeriggio, gli adolescenti non sanno che fare e dove andare. Secondo me, dovremmo ragionare di più su tale questione. La lettura della famiglia come causa di emarginazione, di devianza, troppo poco verticistica ed autoritaria, non mi convince. La interpreto come un'esigenza di sintesi, ma penso che questo ragionamento andrebbe articolato un po' meglio.

L'ultima questione che vorrei sollevare, ma in termini del tutto propositivi, riguarda la parte finale del documento. Dopo l'analisi di dati di sintesi così utili, la parte finale è quella a cui si riferirà il nostro lavoro futuro, quella che determina le politiche ed gli interventi concreti.

Premetto che condivido molte delle affermazioni qui contenute, ma voglio dire, con molta chiarezza, che da questa indagine emerge con forza che la famiglia, in mancanza di politiche efficaci, è costretta alla solidarietà tra le generazioni. Quella di cui stiamo parlando non è una famiglia libera, perché non è dotata di supporti sufficienti, efficaci, né di risorse economiche. Non è una famiglia i cui componenti hanno la possibilità di scegliere liberamente fra diverse opzioni possibili. Le uniche opzioni attualmente fornite — e i dati lo confermano — sono quelle di fare

meno figli, dato che non ci sono le strutture, di occuparsi degli anziani non autosufficienti, e via dicendo.

Noi, invece, parliamo di una famiglia che sia libera, perché c'è un *welfare*, una società che se ne fa carico ed inserisce la sua condizione di benessere tra i parametri dello sviluppo sociale.

Alla luce delle considerazioni svolte e delle indicazioni di politica, credo sarebbe utile che noi, come Commissione, dicessimo alcune cose in più per dare un segnale in termini di risposta, su cui marcare anche il nostro lavoro. Ad esempio, il fondo per la non autosufficienza potrebbe essere espunto dall'elenco degli interventi necessari e potrebbe già diventare un aspetto su cui lavorare.

Anche in termini di economia del testo, dovremmo cercare di evidenziare quelle che, sulla base delle audizioni svolte e del nostro lavoro attuale e futuro, sono, di fatto, le priorità della nostra Commissione.

FRANCESCO SAVERIO CARUSO. Sinceramente, non ho approfondito il testo del documento conclusivo, pertanto proporrei di aggiornare la discussione. Non credo che oggi vi sia modo e tempo per concluderla.

In particolare, mi interessa mettere a fuoco un passaggio, per capire come rimodulare, eventualmente, una possibile sintesi. A pagina 179, paragrafo 3.3, si accenna alla possibile verifica dei risultati ottenuti dalla sperimentazione dell'istituto del reddito minimo di inserimento. Mi riferisco al decreto legislativo n. 237 del 1998. A pagina 127, si fa un piccolo *excursus* su questo provvedimento. Dopo la riproposizione, nel corso della precedente legislatura, di un reddito di ultima istanza, che riprendeva quel provvedimento, poi bocciato dalla Corte costituzionale, mi sembra un po' dubbia l'espressione « un'attenta verifica dei risultati realizzati dalla sperimentazione dell'istituto del reddito minimo di inserimento ».

Credo che, a distanza di nove anni dall'approvazione del suddetto decreto legislativo, dato anche il materiale molto corposo di studi e di analisi a disposizione,

parlare ancora di un'attenta verifica dei risultati ci porterebbe a ritardare tutto.

Negli atti dell'ultimo incontro dei ministri del lavoro e della previdenza sociale dell'Unione europea, tenutosi il mese scorso, ho letto che nella risoluzione finale si accenna alla necessità, da parte degli Stati dell'Unione europea, di adottare un provvedimento omogeneo, finalizzato all'istituzione di una forma di reddito minimo di inserimento che, peraltro, nella stragrande maggioranza dei paesi viene già applicato da molti anni.

Da questo punto di vista, anziché operare un'attenta verifica dei risultati realizzati, potremmo cercare di focalizzare il nostro lavoro sulla necessità di prevedere, implementare e rimodulare in tempi rapidi l'istituto del reddito minimo di inserimento, tenendo presenti i punti critici segnalati nel documento, alla pagina 171, dove è scritto che questa sperimentazione pone questioni di natura giuridica, amministrativa, finanziaria e di efficacia. Potremmo integrare questo passaggio con la proposta non di operare un'attenta verifica, ma di procedere ad una possibile implementazione.

Se, in seguito, si vorrà procedere ad una verifica, credo che questa Commissione abbia la facoltà di avviare un'indagine conoscitiva o, comunque, di svolgere una serie di incontri.

A mio avviso, potremmo già porre all'ordine del giorno la necessità di adottare provvedimenti che l'Unione europea ha già adottato e che ci chiede di adottare.

TOMMASO PELLEGRINO. Concordo sulla possibilità di aggiornare la discussione per poter approfondire il documento. Il lavoro svolto è stato puntuale, dettagliato e analitico, nel corso di tutte le audizioni, e il documento proposto è certamente importante e valido.

Vorrei soffermarmi su alcuni aspetti particolari, a partire dalle proposte di intervento per migliorare il sostegno alle famiglie.

Credo sia opportuno un riferimento ancora più forte alla condizione giovanile nel nostro paese. L'Italia, infatti, è uno dei

pochi paesi europei in cui vi sono circa cinque milioni di giovani che hanno difficoltà ad allontanarsi dal proprio nucleo familiare (lo abbiamo constatato anche nel corso delle audizioni svolte). È emerso che uno dei grandi problemi — a cui si fa riferimento anche in questo documento — è rappresentato dall'edilizia residenziale pubblica e, in generale, dal problema della casa. L'Italia è sicuramente all'ultimo posto in termini di edilizia residenziale pubblica. Dunque, occorrerebbero maggiori investimenti per recuperare posizioni rispetto agli altri paesi europei: basti pensare che, rispetto alla Francia o ai Paesi Bassi, il nostro ritardo corrisponde ad un rapporto di 1 a 10 o di 1 a 15.

A mio avviso, questo è un punto fondamentale della condizione delle famiglie in Italia, soprattutto se partiamo dal concetto della valorizzazione dei giovani, per garantire loro la possibilità di formarsi una famiglia in modo autonomo e, quindi, per metterli in condizione di staccarsi dal proprio nucleo familiare. Ritengo che questo sia un aspetto fondamentale e qualificante dell'azione politica di un governo in termini di attenzione nei confronti delle famiglie. Dobbiamo partire dalla condizione dei giovani, per arrivare realmente al concetto di famiglia, in senso positivo.

Credo, inoltre, che sarebbe importante prestare maggiore attenzione alla situazione delle famiglie immigrate, soprattutto alla luce dei fatti accaduti a Milano. Quando parliamo di integrazione con le comunità straniere, introduciamo un discorso che, in Italia, è importante (Milano, con la comunità cinese, ne è un esempio).

Al riguardo, nel paragrafo 3.2.11, a pagina 173, sarebbe opportuno dedicare maggiore attenzione al ruolo degli enti locali, in particolare dei comuni. Credo che, nell'ambito di un'azione concreta di integrazione, al fine di evitare una serie di disagi presenti in tante comunità straniere, siano proprio gli enti locali, i comuni soprattutto, a dover svolgere un ruolo fondamentale e centrale.

Nel paragrafo precedente, che affronta il problema delle carenze del sistema sanitario, riterrei opportuno un riferimento

più specifico alle regioni. In Italia, è presente un fenomeno, che riguarda il meridione ma, in parte, anche il settentrione, che è quello della migrazione sanitaria. Vi sono alcune regioni in cui il flusso di migrazione sanitaria è enorme.

GIUSEPPE ASTORE. Parla per te!

TOMMASO PELLEGRINO. Parlavo di alcune regioni, come la Campania e la Calabria; il Molise, invece, non conosce questo fenomeno, grazie all'assessore alla sanità...

EMANUELE SANNA. La Sardegna non fa parte di ciò!

TOMMASO PELLEGRINO. Come dicevo, in alcune regioni — come la Campania, la Calabria e la Sicilia —, vi è un'altissima percentuale di migrazione di pazienti in strutture ospedaliere del nord. Rispetto a questo tema, penso vi sia un disagio anche delle famiglie, le quali vengono coinvolte, ovviamente, in questa situazione. Ritengo, quindi, opportuno un riferimento a questo tipo di situazioni e al ruolo delle regioni rispetto a tale fenomeno.

GIUSEPPE ASTORE. Napoli è la città più inglese che esista!

PRESIDENTE. Colleghi, vorrei capire soltanto quando possiamo chiudere la discussione e procedere alla votazione del documento conclusivo. Se qualcuno si iscrive a parlare lunedì o martedì, perdiamo solo tempo. È un problema molto serio. Se fosse possibile, vorrei disporre anche della giornata di domani...

GIUSEPPE ASTORE. Chiudiamo la discussione questa sera, presidente.

PRESIDENTE. Direi che possiamo chiuderla anche domani.

GIUSEPPE ASTORE. Il rischio è che domani si riapra la discussione.

PRESIDENTE. So che l'onorevole Di Virgilio, ad esempio, vorrebbe intervenire domani.

SALVATORE MAZZARACCHIO. Presidente, stasera interverranno alcuni colleghi, che daranno un contributo importante. Per domani, poi, è prevista un'altra seduta.

DORINA BIANCHI. Concordo con quanto ha proposto lei, presidente. Dato che disponiamo della proposta di documento conclusivo già dal 4 aprile, credo che sia sufficiente discuterne stasera e domattina. Peraltro, i tempi a nostra disposizione non sono amplissimi. Ritengo, dunque, che la discussione possa proseguire fino a domattina, per poi passare alla votazione del documento conclusivo.

SALVATORE MAZZARACCHIO. In sostanza, credo che il discorso sia molto semplice. Stiamo trattando un argomento molto importante; nessuno pretende di risolvere in questa legislatura problematiche così rilevanti. Al di là dell'importanza dei singoli interventi, ogni gruppo deve sintetizzare le eventuali proposte di modifica, affinché siano inserite nel documento, se lo si ritenga opportuno. Sto parlando di un contributo da parte dei vari gruppi, al di là di quello che ogni singolo deputato può dare.

Sono già intervenuto alla presenza del ministro. In quella occasione, senza pensare di cambiare il mondo, ho elencato alcune iniquità, certamente reali, ma anche risolvibili. Non si tratta, quindi, di problemi che, per essere risolti, richiedono anni o risorse finanziarie immense. Ho creduto, in quel modo, di dare il mio contributo modesto, ma di possibile attuazione.

Il discorso riguardante la politica sociale nel suo complesso è diverso, e richiede il contributo di sintesi dei vari gruppi. Credo che dovremo affrontare questo problema nella giornata di domani. Stasera, si concluderanno gli interventi dei singoli deputati; da domani, a mio parere, sarà necessaria una sintesi da parte dei

diversi gruppi in modo da concludere l'esame del documento. Si dovrà fare la sintesi dei singoli interventi, per quanto possibile, altrimenti resterebbero solo parole.

DORINA BIANCHI. Sono d'accordo sulla necessità che i gruppi discutano al loro interno; ognuno di essi, però, ha un capogruppo, il quale, in qualche modo, relaziona secondo le idee del suo gruppo.

Non si tratta semplicemente di parole, dunque.

Credo che questa situazione non crei alcun problema; l'abbiamo sempre fatto. Questa è un'indagine conoscitiva a cui abbiamo dedicato molto tempo...

SALVATORE MAZZARACCHIO. Ascoltando...

DORINA BIANCHI. Ascoltando ed anche intervenendo. La proposta di documento conclusivo è importante e prende in considerazione molti aspetti. È fondamentale concludere la discussione con il contributo di tutti, ma bisogna anche rispettare dei tempi. Per questo motivo, dobbiamo darci un tempo prestabilito.

GIUSEPPE ASTORE. Per quanto riguarda il metodo, sono d'accordo con la proposta di chiudere la discussione domani. Credo di dover dare ragione all'onorevole Mazzaracchio. Noi, come gruppi, dobbiamo dare dei suggerimenti, non indicare modifiche di carattere formale. Consiglierei di procedere tutti insieme, uniti, come stiamo facendo e come abbiamo fatto durante le audizioni, in modo da pervenire ad un documento e a delle proposte condivise. Vorrei ricordare che ci siamo proposti di limitarci molto nella proposizione di alcuni atti legislativi; altrimenti, entriamo in un campo in cui ognuno può avere un'opinione diversa.

Raccomando soltanto, signor presidente, di sottolineare meglio — se possibile — le vere emergenze della famiglia. A mio parere, la politica della famiglia non è soltanto una politica di *welfare*, come oggi è stato detto in molti interventi, ma anche

intersectoriale. In questi giorni, leggendo il testo da lei proposto ed altri documenti, ho appreso che le donne casalinghe fanno meno figli di quelle che lavorano. A questo proposito, credo che dovremmo puntare molto sugli incentivi economici alle famiglie. Finora, ho sempre ritenuto che la donna lavoratrice (professionista, insegnante) avesse maggiori difficoltà a pensare di avere più di 1,22 figli (questa è la media italiana, spaventosa; siamo addirittura gli ultimi al mondo). Dovremmo avere, almeno su questo punto, una convergenza piena nel suggerire al Governo di dare incentivi economici a certe tipologie di famiglie. Il fatto che le famiglie numerose siano le meno aiutate, in Europa, è, a mio parere, un altro aspetto da sottolineare.

Il nostro accordo, su questi punti è necessario, poiché la Commissione, insieme al suo presidente, il 3 maggio dovrà relazionare proprio in ordine a questo tema.

PRESIDENTE. Fermo restando che vi sarà una replica conclusiva, ricordo soltanto che la prospettiva nella quale abbiamo guardato alle condizioni della famiglia in Italia è quella della Commissione affari sociali. Abbiamo, in particolar modo, analizzato le condizioni sociali delle famiglie in Italia, naturalmente riducendo il livello dell'attenzione su una serie di altri fenomeni che investono la vita delle famiglie. La problematica educativa, ad esempio, è stata soltanto sfiorata, direi persino con una qualche superficialità, pur essendo una problematica che ha conseguenze rilevanti sulle condizioni ed anche sulle difficoltà delle famiglie italiane. Mi riferisco al tema del rapporto con la comunità educativa, con la scuola, del rapporto degli studenti con gli insegnanti. Penso anche alla questione relativa alle funzioni dei *media*, in particolare della televisione. Quali conseguenze possono esservi, in termini sostitutivi, nella funzione educativa? I genitori fanno sempre più fatica ad esercitare questo tipo di ruolo a

causa di tutte le ragioni che sono state segnalate in questa sede.

Comunque, intanto abbiamo affrontato la dimensione sociale delle difficoltà della famiglia, e lo abbiamo fatto perché essa rappresenta il profilo delle responsabilità che attengono alle funzioni della nostra Commissione. Ad esempio, le problematiche legate al diritto di famiglia e le questioni che rinviavano al tema dei conflitti, insieme alle parti segnalate dall'onorevole Zanotti, vanno riviste, perché rischiano di creare equivoci. Non abbiamo invitato in questa sede le scuole, i dirigenti scolastici, e tanto meno il ministero, perché, se lo avessimo fatto, sarebbero emerse problematiche che non investono compiutamente e specificamente l'ambito di riferimento della nostra Commissione. È chiaro, tuttavia, che qualche riferimento aggiuntivo è necessario, poiché questo tema va affrontato.

Inoltre, occorre tenere conto che abbiamo deciso di contenere la tentazione di definire nel dettaglio le proposte di una politica della famiglia. Sappiamo che, se scendessimo nel dettaglio, sarebbe più difficile giungere ad un documento conclusivo condiviso. Tuttavia, questo non deve andare a scapito dell'esigenza della chiarezza e dell'efficacia.

Abbiamo cercato di definire una linea di mediazione tra l'esigenza dell'efficacia e quella dell'unitarietà del giudizio finale della Commissione. Credo che, comunque, siamo riusciti a tracciare delle linee di lavoro impegnative. A pagina 176, ho utilizzato l'espressione « agenda concreta di politiche e di misure legislative a sostegno della famiglia, sulla quale impegnare il Parlamento in questa e nelle prossime legislature ». Abbiamo segnalato un processo che, anche per ragioni di responsabilità e di consapevolezza, sappiamo essere di medio e lungo periodo.

Non possiamo invertire la rotta di questi decenni in un paio d'anni, con due o tre leggi finanziarie. Se vogliamo portare la spesa italiana al livello medio dell'Unione europea, non è sufficiente una sola legge finanziaria, ma dobbiamo almeno « raddoppiarla ». Facendo riferimento ad una

dimensione più allargata, le cose si potrebbero complicare e sarebbe necessaria, addirittura, un'intera legge finanziaria a favore della famiglia per tentare questa inversione. Nell'attuale legislatura, ci predisponiamo a guardare in una prospettiva di medio e lungo periodo.

È chiaro che diamo un'indicazione, in maniera abbastanza esplicita, scrivendo che questa agenda è « da sostenersi con un graduale ma consistente incremento di risorse finanziarie pubbliche, la sollecitazione di quelle private e la valorizzazione di quelle del privato sociale ». Inoltre, indichiamo le linee guida: la maternità, la paternità, la conciliazione tra lavoro e famiglia, e via dicendo.

Credo sia opportuno riprendere, integrandole, le questioni che sono state segnalate. Ritengo che il lavoro da svolgere sia quello di dare una piattaforma di orientamento generale, un substrato di indirizzi, di valori condivisi (non di natura etica, nel senso tradizionale, ma anche culturali e politici), nel quale si possa riconoscere il lavoro del Parlamento e, nella fattispecie, il lavoro sui provvedimenti. La dinamica democratica farà il resto. Su questo punto, bisognerà avere la massima consapevolezza.

Dunque, direi di concludere la discussione nella giornata di domani. Se vi sono colleghi che desiderano intervenire (prego i colleghi presenti di sollecitare gli assenti in tal senso), tengano presente la necessità di farlo entro i termini indicati.

KATIA ZANOTTI. Signor presidente, vorrei dare un solo suggerimento, sempre in riferimento al paragrafo sulle relazioni intrafamiliari. Vi sono cinque righe dedicate alla violenza alle donne (sotto la tabella separazioni, divorzi, eccetera), ma questo tema meriterebbe più spazio. Voglio sottolineare che le violenze sulle donne vengono consumate prevalentemente nell'ambito domestico.

Dedicherei inoltre un'attenzione maggiore al disegno di legge in materia di maternità.

PRESIDENTE. A questo punto, si tratta di modificare la proposta di documento conclusivo tenendo conto anche dei punti che sono stati segnalati; sono gradite anche eventuali proposte di integrazione. Disponiamoci a svolgere un lavoro il più possibile condiviso. In tal modo, potremo essere più fedeli a quello che ciascuno deputato propone, affinché ci si possa riconoscere in tutto, o almeno in parte, del documento. L'onorevole Cancrini, ad esempio, potrebbe aiutarci ad indicare anche i casi di grave disagio. Il carico legato alla malattia psichiatrica è un dato che ci è stato segnalato nelle audizioni in maniera diretta ed esplicita. Il problema non è ancora del tutto risolto.

SALVATORE MAZZARACCHIO. Anzi, per le famiglie è un aggravio !

PRESIDENTE. Rinvio il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14,45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. COSTANTINO RIZZUTO

*Licenziato per la stampa
il 26 aprile 2007.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 0,30



15STC0003300

**COMMISSIONE XII
AFFARI SOCIALI****RESOCONTO STENOGRAFICO****INDAGINE CONOSCITIVA****16.****SEDUTA POMERIDIANA DI MARTEDÌ 17 APRILE 2007****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MIMMO LUCÀ****INDICE**

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Lucà Mimmo, <i>Presidente</i>	2
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CONDIZIONI SOCIALI DELLE FAMIGLIE IN ITALIA	
Seguito dell'esame del documento conclusivo:	
Lucà Mimmo, <i>Presidente</i>	2, 4
Baiamonte Giacomo (FI)	2, 3, 4
Di Virgilio Domenico (FI)	4
Gardini Elisabetta (FI)	3, 4
Poretti Donatella (RosanelPugno)	3, 4
Zanotti Katia (Ulivo)	4

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: L'Ulivo: Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza Nazionale: AN; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Italia dei Valori: IdV; La Rosa nel Pugno: RosanelPugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; DCA-Democrazia Cristiana per le Autonomie-Partito Socialista-Nuovo PSI: DCA-NPSI; Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Repubblicani, Liberali, Riformatori: Misto-RLR.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MIMMO LUCÀ

La seduta comincia alle 19,15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Seguito dell'esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del documento conclusivo.

Ricordo che nella seduta antimeridiana odierna sono già intervenuti alcuni colleghi. Proseguiamo, quindi, la discussione. Tenuto conto delle incertezze legate alle convocazioni delle Commissioni per la prossima settimana e ai lavori dell'Assemblea — tra l'altro, ricordo che da giovedì cominceranno alcuni congressi di partito —, l'orientamento di massima emerso è quello di concludere l'esame, se possibile, entro domani, a meno che non vi siano molte richieste di intervento da parte dei colleghi.

In sintesi, oltre alla seduta di questa sera, abbiamo previsto una seduta domani mattina, alle 9, e un'altra, sempre domani, alle 14,30. Comunque, è opportuno verificare il numero delle richieste di intervento, per organizzare al meglio i nostri lavori.

Do ora la parola ai colleghi che intendono intervenire.

GIACOMO BAIAMONTE. Signor presidente, sono meravigliato (credetemi, non c'è alcun intento polemico in quello che mi appresto a dire sul documento conclusivo in esame) alla luce degli episodi che negli ultimi tempi si sono verificati nel mondo della scuola. Sono presenti in quest'aula delle insegnanti, che ovviamente conoscono meglio di me le problematiche a cui mi riferisco.

In diverse occasioni, il ministro dell'istruzione Fioroni è intervenuto sulle famiglie per creare un *trait d'union* tra la pubblica amministrazione (nel caso specifico, la scuola) e le famiglie stesse. Come sappiamo dalla cronaca, alcuni genitori hanno addirittura aggredito gli insegnanti, i presidi, con conseguenze molto serie anche dal punto di vista penale. Credo, dunque, che dovremmo assumere dei provvedimenti, per creare un *trait d'union* e un rapporto continuo tra le istituzioni, la scuola e le famiglie e, là dove non c'è un sostegno preciso, per porre i presupposti di un rapporto con chi ha il tutoraggio sugli studenti. Ebbene, nel documento in esame non viene dato alcun risalto a queste problematiche e a questi rapporti.

Mi riferisco, ad esempio, al paragrafo 2.2.7, recante « Interventi nel settore della scuola e della formazione », in cui si parla di tasse scolastiche, di « buona scuola », di integrazione scolastica dei portatori di *handicap* e di iniziative a favore degli studenti universitari. Tuttavia, sulla famiglia, come istituzione naturale o sociale, sul suo rapporto con la scuola, non viene posta alcuna attenzione. E ciò in un momento in cui i rapporti tra la famiglia, la scuola e gli studenti sono quelli che co-

nosciamo. Penso all'abitudine di portare i telefonini a scuola, all'educazione civica di questi ragazzi, all'approccio con gli insegnanti (fino a metter loro addirittura le mani addosso!), alla mancanza di educazione, che indubbiamente deriva da carenze della famiglia. Perché, allora, non segnalare nel documento punti così importanti, elementi formativi nella società, nel nostro paese, ma credo in tutti i paesi e in tutte le scuole?

Il mio non è un appunto polemico, ma soltanto la segnalazione della mancanza, nel documento conclusivo, di un riferimento a questo rapporto fondamentale, che mi lascia perplesso.

DONATELLA PORETTI. Intervengo brevemente per sollevare una questione di cui ho parlato anche con il collega Cancrini, che mi aveva sottoposto una sorta di emendamento al testo del documento conclusivo. Inoltre, vorrei segnalare alcuni elementi che, a mio parere, mancano in questo documento, o che a me piacerebbe vi fossero inseriti.

La parte relativa ai modelli familiari mi pare un po' troppo « timida ». Mi sembra si sia evitato di dire che in Italia esistono delle coppie di fatto che chiedono il riconoscimento di alcuni diritti. Certo, si possono avere opinioni diverse, ma resta il fatto che questo elemento non emerge; si parla di famiglie ricostituite, ma si omettono realtà che, invece, esistono. L'Italia è uno dei paesi in cui divorziare comporta una serie di pratiche e di procedure costose e lunghe, che spesso diventano un incentivo a non sposarsi. Ricordo che, nella scorsa legislatura, proprio per un soffio non è stato approvato il divorzio breve; forse, il discorso poteva essere ripreso in questa occasione. Comunque, la mancanza di un riferimento al riconoscimento dei diritti delle coppie di fatto, secondo me, è innegabile. Il paragrafo relativo ai modelli familiari poteva essere, a mio parere, l'occasione per introdurre l'argomento. Due persone che decidono liberamente di non sposarsi fanno di avere minori tutele — oggi, indubbiamente, è così —, ma vi sono minori tutele anche per i figli. E non credo che ci sia differenza tra i figli. A

prescindere dall'opinione che si ha sui cosiddetti PACS, DICO e quant'altro, ritengo che avrebbe dovuto essere sottolineato nel documento il fatto che, a tutt'oggi, i figli nati fuori dal matrimonio, dalla famiglia tradizionale, hanno meno diritti di quelli nati all'interno del matrimonio.

A parte tali rilievi, più in generale, ritengo che questo sia un lavoro importante, del quale va dato atto al presidente. Non so se il documento possa essere davvero votato sia dalla maggioranza sia dall'opposizione, laddove la famiglia viene presentata come una sorta di luogo ideale, di Eden, che tutti dobbiamo promuovere. Per quanto mi riguarda, punterei decisamente su un'altra impostazione, quella secondo la quale la famiglia è una delle varie situazioni in cui si può scegliere di vivere, ma è comunque la persona il soggetto a cui guardare quando si scrivono le leggi. Che poi la persona si trovi a vivere in un contesto familiare o meno è altra questione.

GIACOMO BAIAMONTE. La famiglia è un rapporto di vita comune.

DONATELLA PORETTI. La famiglia, però, non è sempre quel luogo ideale che si vuole prospettare e che, alla fine, mi sembra si prospetti in questo documento. Non viene fatta menzione, ad esempio, delle violenze che si consumano nelle famiglie; eppure sappiamo che spesso il luogo in cui avvengono violenze e omicidi è proprio la famiglia.

ELISABETTA GARDINI. Perché è la persona che non è un angelo!

DONATELLA PORETTI. Siccome la persona non è un angelo, anche la famiglia non è il luogo ideale, l'Eden che si vuole descrivere in questo documento.

I miei sono semplicemente dei rilievi, per dire che anche la famiglia ha le sue criticità. Non esiste solo una famiglia, ma esistono tanti tipi di famiglie. Credo che il paragrafo sui modelli familiari sia decisamente un po' timido nel cercare di inquadrare la realtà italiana e le richieste che provengono da una parte dell'Italia, che peraltro è stata anche audita da questa Commissione.

ELISABETTA GARDINI. Allora non ci sono i « bulli », ma è la scuola che è malata.

DONATELLA PORETTI. Cosa c'entra ? Sto semplicemente dicendo che la famiglia è un luogo di affetti e di amore, ma anche un luogo di violenze. Questo è un dato di fatto.

ELISABETTA GARDINI. La famiglia non è patogena !

DONATELLA PORETTI. Questo è tutto da dimostrare. Se ne potrebbe parlare, ma non era mia intenzione aprire un dibattito del genere. Volevo semplicemente segnalare che nel documento in esame si offre un quadro della famiglia come luogo ideale, anche se, evidentemente, nell'ambito familiare ci sono difficoltà e problemi.

PRESIDENTE. Vorrei sapere dai colleghi che non sono ancora intervenuti se e quando ritengano di farlo. Si potrebbe infatti ipotizzare che la votazione del documento conclusivo abbia luogo giovedì mattina. Se l'orientamento è quello di approvare un documento ampiamente condiviso, sarebbe pertanto opportuno che eventuali proposte di riformulazione o integrazione pervenissero entro domani pomeriggio, in modo che il presidente possa mettere a punto il testo, sulla base degli interventi e delle proposte formulate, compatibilmente con i tempi previsti. È chiaro, comunque, che non siamo nelle condizioni di riscrivere l'intero documento conclusivo. Se avessi a disposizione il pomeriggio di domani per lavorare sul testo, giovedì mattina potrei essere in grado di sottoporvi un documento in qualche modo « concertato ».

GIACOMO BAIAMONTE. Presidente, vorrei invitarla a predisporre il testo del documento sulla base degli interventi; ciascuno, poi, dirà se lo accetta o meno prima della votazione.

KATIA ZANOTTI. Presidente, vorrei informarla che giovedì mattina alcuni di noi non potranno essere presenti alla votazione.

Io stessa, a partire dalle 17 di domani pomeriggio, sono impossibilitata a partecipare ai lavori della Commissione, e con me diverse colleghe.

DOMENICO DI VIRGILIO. Potremmo votare lunedì prossimo, visto che sono previste votazioni in Assemblea.

PRESIDENTE. Se vi è accordo, il documento conclusivo potrebbe essere votato lunedì, verso le 13. Onorevole Di Virgilio, il suo gruppo è in grado di presentare le proposte di modifica entro domani ?

DOMENICO DI VIRGILIO. Non posso parlare a nome di tutto il gruppo, ma credo che potremmo essere in grado di presentarle entro domani sera.

PRESIDENTE. Le proposte di modifica potrebbero essere presentate entro le 20 di domani.

KATIA ZANOTTI. Condivido la sua proposta, presidente.

DOMENICO DI VIRGILIO. Sono d'accordo anch'io, a nome del mio gruppo.

PRESIDENTE. Sta bene.

Rinvio dunque il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 19,35.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. COSTANTINO RIZZUTO

*Licenziato per la stampa
il 26 aprile 2007.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



15STC0003310

COMMISSIONE XII AFFARI SOCIALI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

17.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 18 APRILE 2007

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MIMMO LUCÀ**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Di Virgilio Domenico (FI)	2
Lucà Mimmo, <i>Presidente</i>	2	Dioguardi Daniela (RC-SE)	5, 6
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CONDIZIONI SOCIALI DELLE FAMIGLIE IN ITALIA		Lisi Ugo (AN)	11, 12
Seguito dell'esame del documento conclusivo:		Sanna Emanuele (Ulivo)	12
Lucà Mimmo, <i>Presidente</i>	2, 5, 6, 12	Zanotti Katia (Ulivo)	6, 11, 12
		<i>ALLEGATO: Testo integrale dell'intervento del deputato Di Virgilio</i>	13

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: L'Ulivo: Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza Nazionale: AN; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Italia dei Valori: IdV; La Rosa nel Pugno: RosanelPugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; DCA-Democrazia Cristiana per le Autonomie-Partito Socialista-Nuovo PSI: DCA-NPSI; Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Repubblicani, Liberali, Riformatori: Misto-RLR.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MIMMO LUCÀ

La seduta comincia alle 9,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Seguito dell'esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia, il seguito dell'esame del documento conclusivo.

L'onorevole Capitano Santolini, iscritta a parlare, ha comunicato che non potrà essere presente, per motivi di salute.

Do quindi la parola ai colleghi che desiderino intervenire.

DOMENICO DI VIRGILIO. Signor presidente, cercherò di sintetizzare il mio intervento, che consegnerò poi in forma di testo scritto, chiedendo fin da ora che la presidenza autorizzi la sua pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Il documento conclusivo in esame contiene, indubbiamente, un'approfondita indagine sulla condizione delle famiglie in

Italia, descrive alcune importanti trasformazioni e le criticità conseguenti, cerca di individuarne le ragioni, prospettando alcuni possibili interventi di sostegno.

Ricordo che la ricostruzione di tale quadro era diretta ad acquisire una migliore conoscenza dello stato dei servizi, siano essi socio-sanitari o educativi, a disposizione delle famiglie nelle diverse realtà del nostro paese. Ritengo importante, altresì, citare il ruolo del volontariato e del terzo settore in questo campo.

Non possiamo non sottolineare, però, che le questioni giuridiche in questo documento rimangono sul fondo. In particolare, risulta assente, o per lo meno molto sfumata, la definizione del concetto di famiglia nel nostro stato giuridico, a partire dall'articolo 29 della Costituzione.

L'impostazione generale del documento è sostanzialmente di carattere sociologico e statistico. Si tratta, comunque, di un documento molto approfondito e molto ben redatto.

In esso, vengono messe in luce la forte denatalità e il progressivo invecchiamento della popolazione, ritenuti fattori assolutamente prioritari, ma sicuramente non esaustivi, nell'adozione, che tutti noi desideriamo, di specifiche politiche familiari. Significativa mi sembra la messa in rilievo di un processo di semplificazione delle strutture familiari, a tutti noto, con una riduzione del peso delle famiglie numerose (con cinque o più componenti), diminuito fortemente, di quasi due punti percentuali, nell'ultimo decennio, nonché delle coppie con figli, determinato dalla grave denatalità presente oggi nel nostro paese. L'Italia, infatti, è oggi uno dei primi paesi al mondo per denatalità.

La famiglia italiana, quindi, è soggetta a questi fenomeni di contrazione e invec-

chiamento. Il tasso di invecchiamento nel nostro paese, infatti, è il più rapido in Europa, ma ciò, secondo noi, non costituisce un dato negativo, poiché è indice di un ottimo livello di prevenzione di malattie degenerative e di una migliore qualità della vita. Il tasso di invecchiamento, in Italia, cresce in maniera rapidissima, con il noto aumento dei cosiddetti grandi vecchi, e ciò determina alcuni problemi, che questa Commissione ben conosce, riguardanti la non autosufficienza.

Un altro fattore che emerge è lo spostamento in avanti dell'età per il concepimento del primo figlio. Siamo, come già detto, il paese con la maggiore denatalità, e questo per molteplici problemi, affrontati in maniera abbastanza approfondita nel documento.

In Italia, infatti, le donne cominciano a fare figli dopo i trent'anni, contro una media europea che si attesta intorno ai 26 anni. Sappiamo, inoltre, che la questione del declino demografico non interessa soltanto l'Italia, ma tutti i paesi europei, anche se il nostro rappresenta l'avanguardia. Ciò indica certamente l'esistenza di fattori comuni in Europa, che probabilmente vanno meglio analizzati.

Questo dipende anche da altre cause, come il dilazionamento del momento del matrimonio e di quello procreativo, nonché la difficoltà per le donne di conciliare famiglia e lavoro. Si tratta di un altro problema interessante, affrontato dal documento conclusivo, che, a mio avviso, deve essere approfondito.

A tale proposito, vi è un altro elemento che condiziona la natalità: il problema degli asili nido, nel caso in cui la donna lavori. Segnalo che si è registrato un notevole aumento degli asili nido dal 1988 al 2005. Le disponibilità, infatti, sono passate da 140 a 221 mila, pur di fronte ad un dato negativo, rappresentato dal fatto che soltanto una percentuale minima dei nostri bambini trova posto negli asili nido pubblici; le famiglie dei restanti bambini, invece, devono rivolgersi a quelli privati, con un conseguente aggravio economico, specialmente per le famiglie più deboli. Uno dei rimedi, già preso in considera-

zione e che noi desideriamo accentuare, è la previsione di una maggiore detrazione del costo sostenuto dalle famiglie qualora siano costrette a portare i loro figli in asili nido privati.

Il nostro gruppo concorda pienamente con quanto affermato a pagina 53 della proposta di documento conclusivo: in Italia, infatti, esiste un'essenziale solidità del nucleo familiare che, in parte, smentisce la ricorrente giaculatoria sulla grave crisi che affligge le famiglie italiane.

Osservo che, in tale documento, viene riconosciuto il non indifferente ruolo di protezione sociale svolto dalla famiglia, a fronte delle molte criticità evidenziate, fornendo sostegno e solidità specialmente alle componenti più deboli in situazioni di difficoltà, di disagio e di malattia, con particolare riferimento agli anziani e ai disabili.

Si afferma tuttavia, con qualche margine di ambiguità, che (leggo testualmente) «l'esercizio di tale funzione di supporto e soccorso, pur producendo indubbi effetti benefici(...) comporta tuttavia dei costi elevati in termini sia sociali sia economici». Si tratta di una conseguenza logica che va affrontata. Dal nostro punto di vista, infatti, questo è un elemento positivo, che va affrontato con norme di prevenzione, di sostegno e di aiuto non soltanto economico.

È da sottolineare, inoltre, l'attenzione rivolta al ruolo della donna, nell'ambito sia della famiglia, sia del mondo del lavoro. Appare evidente, quindi, che la maggiore presenza della donna italiana nel mondo del lavoro pone l'urgenza di conciliare la vita familiare con il lavoro.

In merito al settore previdenziale, il documento evidenzia un carattere fortemente «gerontocratico» del modello vigente, incentrato essenzialmente sulle persone anziane. Tale aspetto, secondo noi, non costituisce però un dato negativo, vista la valenza positiva, da un punto di vista socio-sanitario, dell'invecchiamento della popolazione e dell'attuale livello delle pensioni sociali (comunque aumentate dal

precedente Governo, anche se non ancora sufficienti a sostenere i limiti cosiddetti vitali).

Si inserisce in tale ambito, prepotentemente, il grande problema del sostegno alla non autosufficienza, che vede impegnata questa Commissione da molti anni. Ricordo, infatti, che secondo i dati dell'Istat, il fenomeno della non autosufficienza coinvolge, in Italia, oltre 2 milioni e 800 mila persone. Particolarmente delicato è il tema degli interventi a favore della disabilità che, sempre secondo i dati Istat, riguarda circa 1 milione e 640 mila persone. Tali dati ci toccano fortemente e debbono spronarci ad operare celermente in direzione dell'adozione di provvedimenti seri e certi, per fare del sostegno alla non autosufficienza la nostra « bandiera » in questa legislatura.

Il documento proposto affronta, inoltre, alcune caratteristiche critiche del sistema sanitario. Un problema pressante e fortemente penalizzante è quello delle liste d'attesa, specialmente per le persone anziane, per quelle meno abbienti e per le famiglie più deboli, che non possono ricorrere al privato, anche se accreditato.

Un carico particolare è rappresentato dal numero crescente di pazienti con malattie cronico-degenerative e neoplastiche in fase avanzata, per i quali occorre prevedere una gamma di soluzioni che tengano conto delle scelte e delle esigenze della famiglia. In merito a detto aspetto, noi chiediamo fortemente un impegno verso un'assistenza domiciliare veramente globale. Spesso, in queste situazioni, si ha infatti bisogno, più che dell'intervento medico, del sostegno infermieristico, degli assistenti sociali e anche di quelle persone che vengono chiamate « badanti », prevedendo una maggiore detraibilità delle spese (bisogna considerare, infatti, anche il problema del lavoro sommerso).

Occorrerebbe un'estensione delle RSA, a cui nel documento non si accenna. Infatti, quando nella famiglia non è possibile — anche se noi tutti lo vorremmo — sostenere una persona anziana, o comunque non autosufficiente, occorre trovare dei luoghi stabili e « umani » in cui queste

persone possano trascorrere la parte finale della propria vita. Lo stesso discorso vale per gli *hospice*. Sempre più frequentemente, infatti, nella fase terminale, più o meno lunga, le malattie minano fortemente, dal punto di vista psicologico ed economico, le famiglie interessate.

Un cenno particolare merita (segnalo che presenteremo oggi alcune proposte migliorative della proposta di documento conclusivo) la grande responsabilità e il carico di impegni, da tutti i punti di vista, delle famiglie che hanno al loro interno pazienti con severa patologia mentale. Con riferimento a tali soggetti, a nostro giudizio, occorre pensare ad un'attualizzazione della legge n. 180 del 1978, senza — lo diciamo con chiarezza — neppure sfiorare il problema della riapertura dei manicomi, a cui non pensiamo minimamente.

Vogliamo dire altrettanto chiaramente, tuttavia, che occorrono interventi che prevedano anche brevi ricoveri di quei pazienti che, in fase critica e acuta, minano la tranquillità delle famiglie, che vivono nel terrore di un peggioramento delle loro condizioni durante la notte. Tali brevi ricoveri servono a far superare le fasi critiche, per riaffidare successivamente i malati alla famiglia, garantendo un'assistenza realmente globale, a domicilio o in ambulatorio.

Ci sembrano totalmente fuori luogo e fuori tema, invece, i problemi accennati nel documento conclusivo in campo sanitario, come l'accanimento terapeutico ed il testamento biologico, che riteniamo non debbano essere contenuti in tale documento.

In conclusione, presidente, vorrei rilevare che possibili correttivi, sia alla criticità rilevata nella proposta di documento sia ad altre problematiche, possono essere previsti, senza tuttavia sottacere che occorre individuare le priorità e che l'impegno economico, anche se deve essere programmato nel tempo, è notevole. In sintesi, chiediamo un maggiore sostegno alle famiglie con più di tre figli. Ricordo che abbiamo presentato un progetto di legge — l'atto Camera 2149, a prima firma del-

l'onorevole Palmieri — per le famiglie con figli handicappati e con anziani non autosufficienti.

In merito a quest'ultimo punto, se ci crediamo veramente e se vogliamo compiere scelte concrete, occorre riflettere seriamente. Qual è la platea dei non autosufficienti? Si tratta di tutti i soggetti non autosufficienti, indipendentemente dall'età, o solamente di chi presenta patologie degenerative? Intendiamo comprendere anche i portatori di handicap giovani? Vorrei osservare, infatti, che, a seconda della platea scelta, gli interventi prevedono costi differenziati.

È necessario, inoltre, chiarire quali servizi e quali prestazioni bisogna mettere a disposizione, anche al di fuori dei livelli essenziali di assistenza, delle famiglie con soggetti non autosufficienti. Riteniamo che, in tal caso, occorrerebbero stanziamenti almeno 10-15 volte superiori a quelli previsti attualmente.

Sono necessari, altresì, interventi a sostegno della maternità e della paternità; vi è bisogno di maggiore chiarezza per quanto concerne i congedi parentali, i cosiddetti *bonus-bebè* ed i periodi di riposo per le madri lavoratrici. Serve, inoltre, un'inversione di tendenza radicale della politica fiscale. Occorre intervenire, infatti, per non penalizzare le famiglie più deboli: in tal senso, ci auguriamo che sia adottato il quoziente familiare, che determinerà certamente una maggiore equità fiscale.

È opportuna, infine, una maggiore diffusione degli asili nido anche nei luoghi di lavoro, con un aumento della quota fiscalmente deducibile anche per quelli privati.

Altrettanto importanti ci sembrano gli interventi per fronteggiare il disagio abitativo. Occorre aumentare sensibilmente, infatti, i fondi per l'edilizia residenziale pubblica a favore dei soggetti a basso reddito e, in particolare, delle giovani coppie.

Facciamo nostre, infine, gran parte delle linee guida contenute nel documento conclusivo proposto, tranne alcuni rilievi

che tradurremo in interventi correttivi o integrativi della proposta di documento conclusivo.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Di Virgilio. La presidenza autorizza la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna del testo integrale del suo intervento.

DANIELA DIOGUARDI. Vorrei preliminarmente affermare che noi apprezziamo lo sforzo compiuto dal presidente. Si tratta sicuramente di un documento ricco di dati, da cui si evince in maniera chiara il lavoro svolto, nonché quanto emerso nel corso delle numerose audizioni effettuate dalla Commissione.

Nel documento in esame, infatti, è contenuto uno spaccato significativo della realtà italiana che è necessario tenere in considerazione. L'attività di ascolto svolta — come spesso abbiamo sottolineato, riteniamo che tale attività sia fondamentale ai fini di una buona politica — rappresenta, quindi, un lavoro fondamentale in vista delle scelte politiche e legislative che verranno compiute, soprattutto dalla nostra Commissione.

Devo dire, però, che l'impianto del documento non ci convince del tutto, perché, evidenziando la centralità della famiglia, le politiche sociali vengono ridotte, di fatto, a politiche per la famiglia. Questo, peraltro, occulta alcuni aspetti.

In primo luogo, anche se nella proposta di documento conclusivo si parla di elementi di diversità e di forme di convivenza, viene sostanzialmente occultato un dato, emerso anche nel corso delle nostre audizioni, vale a dire che oggi, in Italia, chi ha maggiormente bisogno di politiche sociali sono i singoli. In altri termini, coloro i quali sono più a rischio di povertà sono quelli che non hanno assolutamente nulla e che vivono al di fuori della famiglia.

Inoltre, rilevo la tendenza a fare della famiglia una struttura, per così dire, costrittiva. Ciò azzerà il concetto di famiglia come libera scelta di convivenza, nonché come creazione di un luogo per le relazioni sociali ed affettive. In tal modo,

invece, la famiglia diventa un modello « prescrittivo », rispetto al quale tutti i soggetti che compiono scelte diverse si trovano in difficoltà.

Inoltre, come è emerso anche dalle audizioni, quando si parla del ruolo di protezione e di sostegno svolto dalla famiglia in Italia, in realtà si sta parlando della donna. Sostanzialmente, infatti, è la donna a svolgere questa attività di sostegno e di protezione, non la famiglia.

A tale riguardo, ricordo che, come emerge dai dati che sono stati diffusi nonché dalle stesse audizioni, la percentuale maggiore di violenza nei confronti delle donne avviene proprio all'interno delle famiglie. La famiglia, quindi, non è soltanto il luogo della protezione o del benessere, ma anche il luogo del malessere e dello sviluppo delle patologie. Si tratta di problemi che vanno affrontati sulla base di una visione davvero laica, poiché non condividiamo il principio della centralità della famiglia.

Sicuramente, in Italia, la famiglia ha, storicamente, un'importanza fondamentale; si tratta della costruzione sociale più diffusa, ma non è l'unica.

Da questo punto di vista, comprendo l'importanza del lavoro svolto, nonché la volontà e il desiderio di giungere ad un documento conclusivo unitario, tuttavia chiederei al presidente di sospendere brevemente l'esame e di individuare altre possibilità di incontro tra i capigruppo, al fine di pervenire ad una sintesi condivisa.

KATIA ZANOTTI. Quali capigruppo ?

DANIELA DIOGUARDI. I presidenti di gruppo dell'Assemblea. Si tratta di una questione generale, che va oltre il nostro ambito.

PRESIDENTE. Colleghi, vi ricordo che hanno chiesto di parlare, nella seduta pomeridiana dedicata all'esame del documento conclusivo, gli onorevoli Lisi, Boccia, Ceccacci e Gardini. Abbiamo tempo sufficiente per ascoltare i colleghi che hanno avanzato tale richiesta, ma sarebbe opportuno sapere se ci sono altri

colleghi che intendono intervenire. Ricordo, infatti, che avevamo ipotizzato di concludere la discussione sulla proposta di documento conclusivo nel pomeriggio di oggi. Con riferimento alla proposta avanzata dall'onorevole Dioguardi, vorrei precisare che non spetta alla presidenza un compito di indirizzo rispetto ad ipotesi di confronto e di discussione tra i capigruppo della Commissione piuttosto che tra quelli dell'Assemblea, poiché ciò non rientra nelle funzioni del presidente della Commissione. Ribadisco, tuttavia, che la questione dei tempi è determinante, dato che la data limite, per noi invalicabile, è il 3 maggio prossimo. Ritengo che entro la giornata di lunedì prossimo potremmo essere in grado di concludere l'esame del documento.

Rammento che abbiamo a disposizione le giornate di oggi, di domani e di venerdì. Sussistono, pertanto, tutte le condizioni per avviare gli opportuni contatti e per svolgere le discussioni ritenute necessarie al fine di tentare, come affermato dalla collega Dioguardi (che ringrazio anche per le osservazioni svolte), di giungere all'approvazione di un documento condiviso.

Da quanto ho capito, esistono dubbi ed obiezioni da parte di alcuni gruppi dell'opposizione e della maggioranza, che vorrebbero l'approvazione di un documento conclusivo non esattamente coincidente con il testo predisposto dalla presidenza e sottoposto all'esame della Commissione.

Pertanto, ribadisco un'indicazione: cerchiamo, tra oggi, domani e lunedì, di raggiungere un punto di equilibrio e di intesa; diversamente, è evidente che se ne prenderà atto e, comunque sia, un documento conclusivo dell'indagine dovrà essere approvato.

KATIA ZANOTTI. Signor presidente, vorrei rappresentare ciò che penso rispetto al lavoro che stiamo affrontando.

Ho ascoltato l'onorevole Dioguardi, così come l'onorevole Di Virgilio. Noi siamo alla fase conclusiva del lavoro svolto dalla Commissione. Si tratta di un lavoro istituzionale, che ha consentito di raccogliere, attraverso le audizioni, una serie di analisi

e proposte che sono state tradotte nel documento conclusivo, come ho avuto modo di dire ieri, quando ho suggerito alcune precisazioni e correzioni.

Questa mattina, ho formulato per iscritto al presidente alcune proposte, più formali che sostanziali. Vorrei ricordare che noi siamo la Commissione affari sociali, la quale, a fronte di un'analisi delle condizioni delle famiglie, predispone politiche sociali e guarda ai modi di « fare famiglia », senza — credo opportunamente e giustamente — mettersi a ragionare sulla definizione.

Non a caso uso il plurale, perché il presidente, secondo me in modo corretto, ha utilizzato i dati dell'Istat (un istituto, quindi, totalmente neutro), che rappresentano perfino la pluralità del modo di « fare famiglia »; quindi, ritengo inevitabile che ciò venga rilevato e riconosciuto. Per questo motivo, vorrei dire all'onorevole Di Virgilio che il riferimento, per quanto flebile, all'articolo 29 della Costituzione, a mio parere, è del tutto inopportuno. Non è necessario, infatti, tale riferimento, nella misura in cui (laddove vi è assunzione di responsabilità, una relazione affettiva, dei figli: mi riferisco, in sostanza, ai dati che determinano le condizioni per « fare famiglia », per chi sceglie di farla in un modo o in un altro) le politiche sociali intervengono.

Da questo punto di vista, quindi, ritengo che la proposta di documento in esame sia molto equilibrata. Riconosco al presidente che, non era una questione facile, ma è stata risolta in modo giusto, equilibrato, consentendo a tutti di riconoscersi in tale documento.

Se così non fosse, e se ci mettessimo a ragionare sulla definizione di famiglia, non sarebbe possibile l'interlocuzione fra di noi, poiché sappiamo che, al riguardo, abbiamo opinioni diverse. Però, non si tratta di questo, dal momento che stiamo esaminando il documento conclusivo di un'indagine conoscitiva.

Voglio interloquire con l'onorevole Dioguardi proprio a tale riguardo. Ribadisco il ruolo che ci compete come componenti della Commissione affari sociali. Non in-

tendo, naturalmente, svolgere un intervento che assuma un tono un po' didattico (che io stessa non sopporterei), ma voglio precisare che in merito all'impianto culturale abbiamo opinioni diverse. Le mie possono coincidere di più, rispetto a quelle di altri, con le opinioni della collega Dioguardi riguardo alle donne, alla libera scelta e alle libertà dei singoli di progettarsi la vita come credono. Pur avendo le mie convinzioni su tali questioni, ribadisco che trattiamo un oggetto preciso, la situazione di famiglie che svolgono compiti di cura e di relazione, le quali sono massacrate dalle fatiche quotidiane, comprendono persone non autosufficienti e bambini con pochi servizi a disposizione.

Vorrei che noi cercassimo di ragionare attenendoci il più possibile al tema che ci compete. Mi risulta molto difficile pensare che tale questione debba essere trattata in una riunione dei capigruppo della Camera: francamente, non ne capisco il senso. Se portassimo la discussione in una riunione dei capigruppo della Camera, i quali non hanno alle spalle il lavoro che abbiamo svolto noi, che tipo di dibattito ci aspettiamo possano svolgere? Discuteranno sui modelli di famiglia? Sulla definizione di famiglia?

Ho l'impressione che, in tal modo, corriamo il rischio di fare ciò che dovremmo evitare: portare il tema in una sede che svolga una discussione di tipo ideologico, non avendo alle spalle il lavoro da noi compiuto, che comprende anche gli elementi emersi nelle audizioni nonché le proposte avanzate in quella sede.

Mi domando, quindi, chi potrebbe dipanare, in una riunione dei capigruppo, il lavoro svolto da noi. Penso che siamo noi i protagonisti principali ed assoluti di questo lavoro; quindi, noi stessi dobbiamo rivendicare questo ruolo e trovare una mediazione. Pertanto, sono veramente molto perplessa — per non dire assolutamente contraria — rispetto alla proposta avanzata dall'onorevole Dioguardi. Sono preoccupata, in altri termini, perché la discussione rischia di finire su un terreno che, in questa sede, abbiamo giustamente cercato di evitare.

UGO LISI. Signor presidente, vorrei evidenziare alcuni aspetti, la cui trattazione ritengo di non poter eludere.

Sottolineo la mia soddisfazione nel leggere la proposta di documento conclusivo, soprattutto per le parti che si riferiscono a quanto è stato realizzato nella precedente legislatura.

Ricordo che ero presente, negli scorsi cinque anni, quando il nostro Governo fu più volte attaccato per le idee della collega Prestigiacomo sugli asili nido. Più volte, infatti, siamo stati attaccati quando abbiamo parlato di *bonus-bebè* e di sostegno alle famiglie, o degli incentivi offerti alle giovani famiglie per favorire la nascita dei figli. Non nascondo, quindi, la mia soddisfazione nel vedere riconosciuti, oggi, gli sforzi compiuti dal precedente Governo (e non solo).

Non posso non condividere, come rilevava giustamente l'onorevole Zanotti, l'osservazione per cui siamo stati estremamente oggettivi nel richiamare dati, percentuali e numeri (forniti dall'Istat), sui quali abbiamo lavorato anche negli anni passati. Assieme all'OTE (Osservatorio della terza età), ad esempio, sia io, sia la collega Zanotti avevamo preparato un testo (che purtroppo non ho con me ora, ma che porterò quando riprenderemo, nel pomeriggio, l'esame del documento conclusivo) che conteneva le analisi sull'invecchiamento della popolazione italiana operate da *Ageing Society*-Osservatorio della terza età. A tale proposito, ricordo che il professor Mortilla ha svolto una relazione sull'argomento in questa Commissione. Mi associo a quanto precedentemente affermato dai colleghi intervenuti: ritengo attuale, infatti, la questione del disagio abitativo patito dagli anziani, dai diversamente abili e dai non autosufficienti.

Rammento, altresì, che si è tenuta ieri una riunione tecnica, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, a cui hanno partecipato tre soggetti individuati dalla stessa Presidenza del Consiglio. Ricordo anche che era stata istituita una commissione (non ancora ricostituita in questa legislatura), — ad opera dell'allora sottosegretario Sestini e dell'allora viceministro

Martinat, che coinvolgeva il Ministero delle infrastrutture e quello del *welfare*, in materia di politiche abitative e di edilizia residenziale per i soggetti diversamente abili, per gli anziani e quant'altro. Al riguardo, posso fornire alla Commissione un testo, pubblicato nel mese di dicembre dal Ministero delle infrastrutture, sul disagio abitativo per i diversamente abili. Purtroppo, tale commissione, che era stata istituita con decreto ministeriale, non si è ancora insediata nell'attuale legislatura. Il gruppo di Alleanza Nazionale, quindi, intende sottolineare tale aspetto.

Dal momento che sono state realizzate tante cose (e questo Governo continua a realizzarne altrettante, incrementando i fondi), non capisco perché, in tema di disagio abitativo e di problematiche che riguardano le città piccole, medie e grandi, non si compie un passo avanti, tanto più che abbiamo gli strumenti, i documenti e gli atti già dalla scorsa legislatura.

È normale che esistano difficoltà, tuttavia reputo inutile discutere, ad esempio, del rapporto tra la donna lavoratrice e la donna madre. Vi parlo come cittadino del profondo Mezzogiorno d'Italia, della città salentina di Lecce. È inutile dire che, quando si arriva al secondo o terzo figlio, piuttosto che essere felici, a volte si è quasi costretti ad operare una scelta: essere una madre a tempo pieno o una donna lavoratrice. Così, la diminuzione della prole non avviene secondo natura, ma è dettata da circostanze quali la carenza di strutture come gli asili nido (lo abbiamo sottolineato anche nella proposta di documento conclusivo) ed altro. Anche dopo il primo figlio, infatti, si presenta questa situazione, che pone la donna di fronte ad un bivio.

Quanto sto dicendo può sembrare quasi populista e demagogico, ma posso garantirvi (sono stato anche assessore ai servizi sociali a Lecce, dal 1998 al 2001, quando sono stato eletto deputato e, quindi, mi sono dimesso) che, in moltissimi casi, questo tipo di difficoltà esiste. I problemi colpiscono soprattutto chi ha nella propria famiglia soggetti diversamente abili.

Collaboro personalmente con l'associazione CABA (Comitato abbattimento barriere architettoniche), con il FIABA (Fondo italiano abbattimento barriere architettoniche), presieduto dal commendator Trieste, e con lo SFIDA (Sindacato famiglie italiane diverse abilità), che mi dispiace non sia stata convocata in audizione (ricordo che, nel 2003, a palazzo San Macuto, organizzammo una grande manifestazione, cui partecipò anche l'onorevole Porcu, in occasione della sua fondazione).

Il Sindacato famiglie italiane diverse abilità, infatti, ha sottolineato più volte che, quando ci sono bambini e ragazzi diversamente abili, i problemi riguardano, purtroppo, non solo lo Stato, ma soprattutto le famiglie, i parenti, i nonni e gli zii. Altrettanto dicasi quando vi sono anziani o persone non autosufficienti: il mutuo soccorso, in tali casi, è prestato solo in ambito strettamente familiare. Non vi sono assistenze o supporti da parte della società e, soprattutto, da parte degli enti locali.

Abbiamo parlato molto dei piani di zona. Numerose volte, al riguardo, sono intervenuto anche nei consigli provinciali, dal momento che, fino a due mesi fa, ero anche capogruppo di Alleanza Nazionale presso il consiglio della provincia di Lecce (presieduta da Giovanni Pellegrino). I piani di zona spesso sono un « libro dei sogni »; essi non vengono applicati anche per ragioni economiche, e si registrano forti ritardi nella loro attuazione.

In tali piani, ricordo che trattavamo della scuola e della formazione, delle tasse scolastiche, dei libri di testo e del fatto che, comunque, bisogna venire incontro alle esigenze dei cittadini. Non a caso, vi è un vero e proprio « mercato parallelo » dei libri di testo — quello delle famose fotocopie — per soddisfare chi ne ha bisogno, nonostante vi siano regole rigide, poste dallo Stato italiano, che vietano tale attività. Vi posso garantire che le difficoltà sono talmente tante, per un padre o una madre di famiglia, che spesso si ricorre alle fotocopie anche nel mondo universitario.

Per quanto riguarda il problema dei portatori di handicap, non solo nelle audizioni, ma anche nei convegni che svolgiamo, ci ritroviamo spesso di fronte alla lamentela legata al problema del « dopo di noi »: si tratta del disagio che le famiglie provano nel non sapere a chi affidare i figli portatori di handicap, soprattutto se i genitori hanno una certa età.

In altre parole, credo che il problema del « dopo di noi », che in questa proposta di documento conclusivo non è stato esplicitamente citato ma che, mi sembra, è stato richiamato dall'associazione di donne di Vicenza che è stata audita, andrebbe inserito nel testo. In seguito, ho sentito varie volte gli esponenti di questa associazione, ai fini di un collegamento con l'associazione pugliese « Handicap e solidarietà », che si occupa del « dopo di noi » a Lecce, a Bari ed in altri contesti.

Anche se abbiamo trovato terreno fertile in alcune città, vorrei evidenziare che non è facile costruire un'intera struttura per il « dopo di noi », con personale specializzato che supporti (anche psicologicamente) chi perde uno o entrambi i genitori e non ha parenti (o vive solo). Al contempo, è difficile provvedere dal punto di vista sia economico, sia sociale. È necessaria una condivisione non solo da parte della Commissione affari sociali, dei colleghi deputati o dell'intero Parlamento. Come ha dichiarato il Sindacato famiglie italiane diversa abilità, in questo caso la sfida è entrare, al di là dell'appartenenza politica, nel cuore di tutti gli italiani, perché esistono sempre persone più sensibili e persone che lo sono meno. Rinnovo, quindi, l'invito ad approfondire il tema del « dopo di noi », che nel documento in esame manca e che, invece, riguarda intere famiglie di italiani.

Mi fa piacere sapere che, dopo che da sei anni ribadisco — con qualche sorriso, per non dire risata ironica, da parte di molti colleghi — che l'Italia è uno dei fanalini di coda per la terza e la quarta età (il primo, in Europa; nel 2048 saremo secondi solo al Giappone), ciò è stato riconosciuto. Ho presentato, nel 2001, raccogliendo 130 firme, una proposta di legge

(che, insisto, va vista in uno spirito anche *bipartisan*) per l'istituzione di un Osservatorio della terza età presso il Ministero del *welfare*, con l'aggiunta di una Commissione bicamerale (del resto, sono state istituite Commissioni parlamentari per l'infanzia, per la mafia, per l'ambiente e per le questioni regionali, anche se quest'ultima è prevista dalla Costituzione). Parliamo tanto di paese invecchiato e di aspettative di vita più lunghe in virtù della medicina, tuttavia, nonostante la proposta di legge citata sia stata approvata all'unanimità da questa Commissione, grazie al lavoro dei colleghi (molti dei quali erano già presenti nella scorsa legislatura), non si è ulteriormente andati avanti in tale direzione.

È vero che il Senato della Repubblica ha incardinato un provvedimento che può, o potrebbe essere, simile alla mia proposta; secondo il mio modesto parere, questa non c'entra nulla con il provvedimento all'esame dell'altro ramo del Parlamento.

Se vogliamo perdere tempo, se non vogliamo parlare di terza età e di invecchiamento della popolazione, possiamo continuare a dire che al Senato è iniziato l'*iter* di un provvedimento in materia, per cui non si può calendarizzare la mia proposta di legge alla Camera dei deputati. Sebbene il capogruppo di Alleanza Nazionale insista per la calendarizzazione di tale proposta di legge, tale richiesta è stata finora disattesa.

Mi fa piacere scoprire, dopo sei anni — i primi, come detto, accompagnati da sorrisi ironici da parte di tutti —, che, nella proposta di documento conclusivo, tutti finalmente, in virtù anche delle audizioni svolte, condividono l'idea che in questo paese (che si sta rimodellando dal punto di vista demografico) si debba intervenire di più in tale settore, dal momento che esistono 2 milioni e 800 mila anziani non autosufficienti.

È questo il motivo dell'importanza del fondo per la non autosufficienza, nell'ambito del quale bisogna prestare attenzione ai criteri di individuazione delle risorse e dei beneficiari. Infatti, nel momento in cui abbiamo parlato del fondo per gli anziani

o per i non autosufficienti (mi rivolgo all'onorevole Zanotti, che si occupa del progetto di legge concernente tale problematica), l'ANMIL ed altre associazioni di disabili ci hanno subito chiesto di non toccare le loro risorse, ritenendo che il fondo in questione non sia costituito attraverso la previsione di nuove risorse, ma con tagli dei finanziamenti destinati ad altri settori. Bisogna stare attenti, quindi, anche a questo aspetto. Vi sono, come ho detto, anche i problemi riguardanti il disagio abitativo, gli asili nido ed i *bonus-bebè*. L'aumento della pensione, seppur minimo, è la dimostrazione che un segnale è stato dato, nella scorsa legislatura, dal precedente Governo.

Cambiano i modelli familiari, come è stato sostenuto, e noi concordiamo su ciò; tuttavia, esistono profonde difficoltà. Provenendo dal Mezzogiorno, condivido lo sforzo compiuto, ad esempio, in materia di detrazioni fiscali. Non siamo estrofili, ma molte persone del sud vanno a studiare o a lavorare al nord. Ho conseguito la laurea con il professor Grezzi, in diritto del lavoro, a Bologna: quindi, conosco bene il disagio di tanti ragazzi del Mezzogiorno che si recano al nord a studiare. Chi vuole specializzarsi o istruirsi in altre università, che non siano quelle del Mezzogiorno (che, grazie a Dio, sono ottime), va incontro a diverse difficoltà (penso, ad esempio, agli affitti esosi).

Condivido, dunque, l'aiuto che viene offerto, e ciò dovrebbe rappresentare un caposaldo non solo del documento conclusivo, ma soprattutto delle politiche future.

Una riflessione deve essere svolta anche a livello locale. Provengo da una città in cui, grazie all'ultimo provvedimento della giunta Poli Bortone, 12 mila famiglie non pagheranno più l'ICI. Potrebbe sembrare un segnale o una goccia nell'oceano, ma vi posso garantire che per le 12 mila famiglie che verranno beneficiarie da questo provvedimento non è una cosa di poco conto (la classificazione è A3, A4 o A5).

È una riflessione che deve essere svolta nell'ambito delle amministrazioni e degli enti locali. Capisco che, con la legge finanziaria in vigore, si operano tagli agli

enti locali e che vi sono molte sofferenze; al contempo, tuttavia, bisogna decidere se dare una forte impronta sociale alle politiche che si vogliono realizzare.

Il primo cittadino e le giunte possono dare una forte solidarietà ed un'impronta politica di tal genere spostando le risorse da altri ambiti, come quello relativo agli eventi. Ad esempio, si potrebbe organizzare una « Notte della taranta » che comporti una spesa non di 2 milioni di euro, ma di 1,5 milioni di euro, spostando 500 mila euro verso i fondi per le politiche sociali. L'ho chiesto più volte a coloro che, insieme a Bettini e Blasi, organizzano questo evento non solo nel Salento, ma anche all'Auditorium di Roma, proprio perché le attenzioni che devono essere rivolte alle politiche sociali non si possono ridurre soltanto ad un documento conclusivo di un'indagine conoscitiva. Tale documento può andare benissimo, ma i fatti concreti sono tutt'altro.

Siccome si stanno ridisegnando gli equilibri di una società, non posso non condividere il passaggio della proposta di documento nel quale si afferma che occorrono luoghi di aggregazione. Stiamo parlando, infatti, di socialità, nonché di disagio delle persone sole e di quelle vedove. In questa sede, ad esempio, è stata audita l'associazione Il Melograno, nella persona di Amelia Cucci Tafuro, che rappresenta una diramazione del Forum delle famiglie. In tale occasione, l'audita non ha parlato del Forum delle famiglie, ma ha soltanto affermato che vi sono vedove e vedovi profondamente soli. Tali persone, quindi, per socializzare, hanno bisogno di luoghi di aggregazione, oltre che di attenzioni da parte dello Stato centrale.

Non nascondo che i centri sociali (non solo per anziani) ed i luoghi di ritrovo nei quartieri delle grandi metropoli possono rappresentare una sorta di volano della socialità. Io l'ho toccato personalmente con mano: vi sono persone della terza e quarta età che, se sono in salute, hanno bisogno di socializzare attraverso il ballo o i giochi di società, ma ve ne sono altre che, pur non essendo anziane, hanno bisogno di intrattenere rapporti sociali proprio in quanto sole

per scelta personale, ma anche — e soprattutto — per motivi di salute o quant'altro.

In conclusione, vorrei segnalare che si parla più volte di nuove figure. Ricordo che ho proposto, nel progetto di « patto con gli anziani » predisposto da Alleanza Nazionale, l'istituzione di un'anagrafe delle badanti extracomunitarie, non solo per mettere in regola gli stessi extracomunitari riconoscendo loro diritti e doveri, ma anche perché l'aumento della popolazione fa sì che vi sia una maggiore necessità di persone che accudiscano i soggetti non autosufficienti. Nel febbraio 2006 (quindi, prima delle elezioni politiche), ho sottoscritto, assieme alle associazioni « di categoria » del mondo della cosiddetta terza età, l'istituzione di questa anagrafe, che, con la collaborazione del ministro dell'interno e degli enti locali, può dare un aiuto non solo a chi viene nel nostro paese, ma anche e soprattutto alle persone non autosufficienti, allorquando si richiede, ad esempio, una specifica competenza (penso alla fisioterapia o al caso di persone con piaghe da decubito).

Attraverso questa anagrafe, dunque, sarebbe possibile controllare le specifiche competenze degli uomini e delle donne, comunitari o extracomunitari, che possono dare un aiuto alle persone non autosufficienti.

La società si ridisegna e, quando ciò avviene, ci sono nuove richieste, legate all'aumento oggettivo (e l'Istat lo conferma) delle persone diversamente abili e, purtroppo, all'incremento, con il prolungamento della vita, dei soggetti non autosufficienti. Di conseguenza, bisognerebbe fare fronte a queste richieste. Per tale motivo, ritengo utile l'istituzione di un'anagrafe delle badanti extracomunitarie.

Francamente, presidente, mi sembra di parlare da solo: vi è una scarsa attenzione, e ciò mi dà fastidio...

KATIA ZANOTTI. Ma non è vero !

UGO LISI. L'essenziale è che « dall'alto » — e non sto parlando del presidente Fini — si rendano conto che sto facendo il mio dovere: tutto il resto non mi interessa.

Riferirò, nei prossimi convegni, che ho parlato da solo, anche se stavo affrontando temi abbastanza seri.

KATIA ZANOTTI. Ma non è vero !

EMANUELE SANNA. La sinistra riformista ti sta ascoltando !

UGO LISI. Infatti mi rivolgo in quella direzione, perché gli altri stanno parlando (*Commenti*)...

Battute a parte, abbiamo già affrontato il discorso riguardante gli interventi da attuare per fronteggiare il disagio abitativo. Chiedo che non venga assolutamente inserito nel documento conclusivo il tema dell'accanimento terapeutico o del testamento biologico (vi è un accenno nella proposta in esame, ma non credo sia inerente all'oggetto dell'indagine) e che si renda più attuale la legge n. 180 del 1978.

PRESIDENTE. Vi è l'indicazione della problematica, come è stato segnalato.

UGO LISI. Sì, c'è un riferimento alla problematica, anche se è molto generico, presidente.

Ribadisco, quindi, le difficoltà delle relazioni intrafamiliari e desidero segnalare, altresì, il fenomeno della denatalità. Infatti, da un lato, vi è l'allungamento dell'aspettativa di vita (quindi, l'invecchiamento della popolazione), dall'altro, si assiste ad un blocco delle nascite e ad una denatalità incredibile. A questi problemi dobbiamo cercare di porre rimedio attraverso politiche di sostegno alla famiglia, soprattutto alle giovani coppie e alla fase di formazione della famiglia stessa, vale a dire quando inizia un percorso comune fra un uomo e una donna.

Non voglio tralasciare il tema delle violenze sui minori, dal momento che, essendo un avvocato penalista, affronto nel mio studio casi di violenza sulle donne e, soprattutto, sui minori. Mi ha fatto piacere, ad esempio, che siano stati ascoltati i presidenti dei tribunali. Posso assicurarvi che, per lavorare in un tribunale dei minori, bisogna avere una preparazione

doppia o tripla rispetto a quella necessaria in un tribunale ordinario. Vi sono, infatti, numerosi rischi. La messa in prova, ad esempio, è un capitolo incredibile per i giuristi: ancora oggi si dibatte sulle modifiche da apportare a tale istituto. Le case famiglia mancano dappertutto, soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia. Ricordo che le associazioni dei genitori divorziati, negli anni scorsi, hanno anche organizzato diverse manifestazioni, perfino davanti a Montecitorio. Penso, inoltre, all'affido condiviso, nonché alle altre tematiche che abbiamo trattato prima di deliberare lo svolgimento di questa indagine conoscitiva.

Se iniziamo ad affrontare anche tali aspetti, penso che saranno necessari altrettanti lavori approfonditi e specifici, a meno che non siano di competenza della Commissione parlamentare per l'infanzia. Infatti, agli istituti della messa in prova e dell'affido condiviso, nonché ai problemi dei minori e alla violenza sulle donne potrebbe essere dedicato un capitolo a parte, magari da affrontare più avanti nel tempo.

Concludo, presidente, invitando a prestare una maggiore attenzione al mondo dell'associazionismo e del volontariato, che spesso — se non sempre — aiuta le famiglie dei diversamente abili e dei non autosufficienti, sostituendosi in tutto sia allo Stato centrale, sia ai governi periferici.

Esprimo, come già detto, la mia soddisfazione per molti dei punti che ci vedono uniti in battaglie comuni e mi riservo, con i colleghi di Forza Italia, dell'UDC e di altri gruppi, di approfondire altri temi o di dare ulteriori contributi.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvio il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. COSTANTINO RIZZUTO

*Licenziato per la stampa
il 26 aprile 2007.*

ALLEGATO

TESTO DELL'INTERVENTO DEL DEPUTATO DI VIRGILIO

Il documento contiene un'approfondita indagine sulla condizione delle famiglie in Italia, descrive alcune trasformazioni in corso e le criticità conseguenti, cerca di individuarne le ragioni e di prospettare possibili interventi di sostegno. La ricostruzione di tale quadro era diretta ad acquisire una migliore conoscenza dello stato dei servizi sociosanitari ed educativi, nelle diverse realtà territoriali, anche in relazione all'attività di sostegno svolta dalle associazioni di volontariato e dal terzo settore nel suo complesso.

In secondo luogo, l'indagine risultava finalizzata ad ottenere elementi di valutazione sull'esperienza offerta da alcune misure previste dalla legislazione nazionale, quali gli assegni di maternità, gli assegni ai nuclei familiari, i contributi per i genitori dei bambini nati o adottati, il reddito minimo di inserimento, gli assegni nei casi di invalidità civile, cecità e sordomutismo.

Non possiamo non sottolineare come le questioni giuridiche rimangono sullo sfondo. In particolare, risulta assente la definizione del concetto di famiglia come pure la considerazione del regime giuridico per essa previsto, a partire dalla normativa di rango costituzionale (articolo 29).

L'impostazione generale è sostanzialmente di carattere sociologico-statistico.

Vengono così messe in luce la forte denatalità ed il progressivo invecchiamento della popolazione, fattori ritenuti assolutamente prioritari ma non esaustivi nell'adozione di specifiche politiche familiari. Nell'analisi del processo di trasformazione che ha investito in modo significativo i nuclei familiari, occorre partire dalla considerazione dei mutamenti demografici e sociali, che hanno comportato una dilatazione ed un cambiamento delle fasi del ciclo di vita: si assiste, infatti, ad una riduzione della dimensione media

delle famiglie, alla quale si accompagna, tuttavia, un aumento della percentuale di persone che transitano nelle fasce di età più avanzate, effetto a sua volta del generale miglioramento delle condizioni di salute negli adulti. Da un lato, si assiste quindi ad un processo di semplificazione delle strutture familiari, con una riduzione del peso delle famiglie con 5 componenti e più dall'8,4 per cento al 6,5 per cento tra il 1994-1995 e il 2004-2005, e delle coppie con figli, mentre aumentano le persone sole e le coppie senza figli. Dall'altro lato, il miglioramento dei livelli di sopravvivenza fa sì che le persone che vivono in coppia condividano una parte sempre più lunga della vita: negli ultimi dieci anni, infatti, gli anziani tra i 74 e gli 85 anni che vivono ancora in coppia sono passati dal 45,5 al 50,2 per cento.

La famiglia italiana è quindi soggetta a fenomeni di contrazione e di invecchiamento (infatti, il tasso di invecchiamento nel nostro paese è il più rapido in Europa e nel mondo, con diversificazioni tra le varie zone): si è determinato, infatti, un grande squilibrio tra le generazioni, poiché nascono pochi bambini e c'è un invecchiamento della popolazione molto più dilatato rispetto agli altri paesi. Il tasso di invecchiamento nel nostro paese cresce in maniera rapidissima, con un aumento consistente dei «grandi vecchi» di oltre 80-85 anni con problemi di non autosufficienza. Peraltro, l'invecchiamento complessivo della popolazione ha anche determinato una maggiore e più articolata domanda di servizi assistenziali da parte delle famiglie.

Altro fattore che emerge è lo spostamento in avanti dell'età in cui si ha il primo figlio, che determina una fecondità ridotta: siamo nel mondo il paese con la maggiore denatalità. Secondo i dati forniti dall'Istat, nel 2004, l'età media delle madri

residenti in Italia alla nascita dei figli è stata di 30,8 anni, un anno in più delle madri del 1995. In Europa, il primo figlio nasce mediamente tra i 26 anni e mezzo e i trent'anni.

La questione del «declino demografico» non interessa soltanto l'Italia, in cui comunque è particolarmente allarmante, ma tutti i paesi europei, nei quali l'adozione di specifiche politiche familiari sta diventando una priorità. Inoltre, pur essendo ancora nettamente prevalente il modello tradizionale di coppia coniugata con figli, accanto ad esso si pongono e sono in continua crescita altri modelli familiari, formati da persone sole o da coppie senza figli.

Sotto tale aspetto, si evidenzia il dilazionamento del momento del matrimonio e di quello procreativo, la difficoltà di conciliare (soprattutto per le donne) i tempi della famiglia con quelli del lavoro, l'inadeguatezza dei servizi sociali di supporto (come gli asili nido). A questo proposito, se vi è stato un aumento notevole degli asili nido dal 1988 al 2005 (da 140 a 221 mila), la quota dei bambini che frequentano un nido è ancora al di sotto del 20 per cento. Di questi, oltre la metà frequenta un nido privato, perché non c'è posto nei nidi pubblici.

Si osserva inoltre che la denatalità può provocare rilevanti squilibri negli scambi generazionali, aumentando la probabilità che i minori possano crescere privi di reti parentali orizzontali (fratelli, cugini) e che, in generale, «si è determinato un clima sociale e culturale sfavorevole alla maternità e alla paternità».

Concordiamo con quanto affermato a pagina 53 del documento, cioè che in Italia si assiste ad una essenziale solidità del nucleo familiare.

In tale contesto, la tendenza dell'ultimo trentennio alla contrazione del numero delle nascite, che interessa, sia pure con differenti proporzioni, anche altri paesi europei, è un indicatore della difficoltà di «fare famiglia», ossia della capacità delle famiglie italiane di auto-rigenerarsi. Si tratta di un fenomeno articolato, con complesse interazioni di carattere economico,

sociale, culturale e psicologico, che risultano, al contempo, causa ed effetto della contrazione delle nascite.

Si riconosce poi nel documento il ruolo di protezione sociale svolto dalla famiglia, a fronte delle molte criticità evidenziate, che viene ad assolvere un ruolo di protezione sociale, fornendo sostegno e solidarietà ai suoi componenti più deboli nelle situazioni di difficoltà, di disagio, di malattia, con particolare riferimento alle giovani generazioni, agli anziani e ai disabili; si afferma, però, con qualche margine di ambiguità, che «l'esercizio di tale funzione di supporto e di soccorso, pur producendo indubbi effetti benefici (...) comporta tuttavia dei costi elevati in termini sia sociali sia economici (...). I compiti di assistenza gravanti sul nucleo familiare determinano una perdita di opportunità occupazionali e di sviluppo professionale per i soggetti che si accollano tale onere (...), con inevitabili riflessi sul benessere socio-economico del paese, sulla crescita e sullo sviluppo».

Da sottolineare poi l'attenzione rivolta al ruolo della donna sia nella famiglia sia nel mondo del lavoro. Appare evidente che la maggiore presenza delle donne italiane nel mondo del lavoro — benché il tasso di occupazione femminile resti di gran lunga inferiore alla media europea —, pone con ancora maggiore urgenza la questione concernente la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Riguardo al settore previdenziale, si evidenzia il carattere fortemente gerontocratico del modello vigente, incentrato essenzialmente sulle persone anziane, e si rileva che ciò accrescerebbe «l'iniquità intergenerazionale, per effetto di una allocazione delle risorse sbilanciata a favore degli anziani». Questo, secondo noi, non costituisce un dato negativo, visto il fenomeno positivo da un punto di vista socio-sanitario dell'invecchiamento della popolazione e l'attuale livello delle pensioni sociali (comunque aumentate dal precedente Governo!). Qui si inserisce prepotentemente il grande problema del sostegno alla non-autosufficienza, che vede impegnata questa Commissione da molti anni.

Secondo i dati dell'Istat, il fenomeno della non autosufficienza coinvolge in Italia circa 2 milioni 800 mila persone, pari al 5,2 per cento della popolazione dai sei anni in su. Particolarmente delicato è proprio il tema degli interventi a favore della disabilità, se si considera che le persone con handicap non anziane, secondo i dati forniti dall'Istat, sono 1 milione 641 mila. Questi dati ci toccano fortemente e debbono stimolarci ad operare celermente con provvedimenti seri a favore della non autosufficienza.

Relativamente al problema delle carenze del sistema sanitario, un problema pressante e fortemente penalizzante è quello delle « liste di attesa », secondo noi appesantite, oltre che dalle richieste crescenti, anche in termini di indagini rivolte alla prevenzione e all'aumento delle patologie degenerative, che richiedono interventi mirati.

Un carico particolare, poi, per le famiglie è rappresentato dal numero crescente di pazienti con malattie croniche degenerative o neoplastiche in fase avanzata, per le quali occorre prevedere una gamma di soluzioni che tengano conto delle scelte e delle esigenze della famiglia: assistenza domiciliare globale, estensione delle RSA e degli *hospice*.

Un problema del tutto particolare è rappresentato dalla grande responsabilità e dal carico di impegni economici, psicologici e fisici dei pazienti con severa patologia mentale per le quali, a nostro modo di vedere il problema, occorre oltremodo ripensare, per renderla più attuale alle esigenze delle famiglie, la legge n. 180 senza, e lo diciamo con altrettanta chiarezza, neppure sfiorare il problema della riapertura dei manicomi, ma, lo diciamo altrettanto chiaramente, con interventi che prevedano anche un breve ricovero di questi pazienti in fase di critica riacutizzazione, per poi provvedere al rientro in famiglia con un'assistenza veramente globale, domiciliare e ambulatoriale. Ci sembrerebbero invece totalmente fuori luogo e fuori tema i problemi ac-

cantonati in campo sanitario, come l'accanimento terapeutico, il testamento biologico, eccetera.

CONCLUSIONI

In sintesi, i possibili correttivi possono così prevedersi, senza sottacere le scelte che rivestono priorità e l'impegno economico notevole. Emerge così una forte sollecitazione affinché la famiglia venga messa al centro di politiche legislative più adeguate, che ne promuovano e ne sostengano il valore.

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

1) Sostegno più concreto alle famiglie:

a) con più di 3 figli (A.C. 2149 Palmieri e altri);

b) con presenza di figli handicappati;

c) con anziani non-autosufficienti. Se ci si crede, occorre fare scelte concrete (quali non-autosufficienti? Tutti, per età, patologie degenerative, handicap); occorre chiarire inoltre quali servizi e prestazioni mettere a disposizione dei singoli non-autosufficienti e delle relative famiglie. Ed allora occorrerebbero stanziamenti almeno 10-15 volte superiori;

d) Interventi a sostegno della maternità e della paternità (congedi parentali, « bonus bebè », periodi di riposo per le madri lavoratrici);

e) Inversione di tendenza radicale della politica fiscale: occorre intervenire per non penalizzare le famiglie più deboli; noi siamo per l'adozione del « quoziente familiare », che porta ad una maggiore equità fiscale;

f) Maggiore diffusione degli asili-nido anche nei luoghi di lavoro, con aumento della quota deducibile anche per gli asili nido privati.

2) Interventi per fronteggiare il disagio abitativo.

Occorre aumentare sensibilmente i fondi per « l'edilizia residenziale pubblica » per i soggetti a basso reddito e per le giovani coppie che intendono formare una famiglia. Facciamo nostre, inoltre, gran parte delle linee guida contenute nel documento, tranne alcuni rilievi che presenteremo come correttivi.

Una politica per le famiglie non è settoriale ma è data dalla convergenza della politica fiscale, del lavoro, dell'istruzione, della salute, della casa, dei servizi

sociali, delle pari opportunità. Solo un *mix* di strumenti, infatti, può garantire un reale sostegno alle responsabilità familiari.

L'obiettivo è quello di incrementare e riorientare la spesa, per sostenere politiche più adeguate, e rivedere la sua composizione, per portare, gradualmente, il livello delle risorse disponibili il più vicino possibile alla dimensione dei parametri europei. Il nostro paese, infatti, deve colmare un forte differenziale rispetto all'Europa, visto che essa dedica alle famiglie l'8,5 per cento della spesa sociale, contro il 4,4 per cento di quella italiana.



COMMISSIONE XII AFFARI SOCIALI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

18.

SEDUTA POMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 18 APRILE 2007

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MIMMO LUCÀ**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Capitanio Santolini Luisa (UDC)	3
Lucà Mimmo, <i>Presidente</i>	3	Ceccacci Fiorella (FI)	6
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CONDIZIONI SOCIALI DELLE FAMIGLIE IN ITALIA		Gardini Elisabetta (FI)	8
Seguito dell'esame del documento conclusivo:		Ulivi Roberto (AN)	11
Lucà Mimmo, <i>Presidente</i>	3, 7, 11	Zanotti Katia (Ulivo)	8
Bocciardo Mariella (FI)	7, 8	<i>ALLEGATO: Testo dell'intervento della deputata Ceccacci</i>	14

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: L'Ulivo: Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza Nazionale: AN; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Italia dei Valori: IdV; La Rosa nel Pugno: RosanelPugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; DCA-Democrazia Cristiana per le Autonomie-Partito Socialista-Nuovo PSI: DCA-NPSI; Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Repubblicani, Liberali, Riformatori: Misto-RLR.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MIMMO LUCÀ

La seduta comincia alle 14,45.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Seguito dell'esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia, il seguito dell'esame del documento conclusivo.

Do la parola all'onorevole Capitano Santolini.

LUISA CAPITANIO SANTOLINI. In apertura mi sento di esprimere un ringraziamento a coloro che, comunque, hanno svolto un grosso lavoro di stesura di questo documento finale. Credo che aver letto, riassunto, interpretato e capito quello che è stato detto in tutte le audizioni — e riportato in oltre mille pagine di resoconti stenografici — sia stato un lavoro molto importante.

Dico questo perché ho delle obiezioni da fare circa il contenuto e l'impostazione di metodo (che sono due cose diverse). Per quanto riguarda l'impostazione di metodo,

la premessa è fondamentale, in quanto la mia non vuol essere una critica radicale all'impianto del documento.

Vista l'importanza della questione — non riprendo, in questa sede, i grandi argomenti che sono alla base di questo documento poiché saranno oggetto della mia relazione — ritengo che il problema di fondo sia il seguente. Gli elementi essenziali sono, praticamente, tutti presenti e abbastanza evidenziati. Le proposte partono da pagina 72 — come tutti sanno — mentre le precedenti 70 pagine sono dedicate ad un'analisi generale, una sorta di *excursus* su ciò che è stato fatto fino ad ora. Chiedo al presidente una previsione di quanto, concretamente, si potrebbe realizzare in futuro, visti i tempi ristretti che abbiamo a disposizione. Le mie proposte potrebbero non essere attuabili, ma non posso saperlo dal momento che non conosco le modalità di lavoro.

Forse si potrebbe «asciugare» tutta questa parte iniziale, perché mi sembra che ci siano anche delle ripetizioni.

Certamente, questa previa presentazione di ciò che è stato messo in campo e realizzato per la famiglia è utile, tuttavia, avrei preferito, e forse sarebbe stato più efficace, che anche questa parte iniziale fosse stata divisa — proprio in funzione delle proposte che sono state avanzate successivamente — per grandi capitoli, in modo da realizzare delle grandi «narrazioni» riguardanti ciò che sta avvenendo nell'ambito della famiglia, evidenziando le criticità e le sfide che abbiamo davanti.

Non credo che questa mia proposta sarà attuabile, ma a futura memoria ribadisco che mi sarebbe piaciuto vedere presenti, all'interno del documento, i

grandi capitoli relativi a « famiglia e figli », con tutto quello che questo comporta, e « famiglia e povertà ».

Poiché è scritto ed è detto in tutti i modi che la povertà è correlata al numero dei figli, si sarebbe potuto accentuare questo aspetto, sottolineando anche il problema degli anziani, il tema della disabilità (e ciò che questo comporta), delle donne (dal lavoro di cura a quello di conciliare i tempi del lavoro con la famiglia), degli immigrati, il problema dei minori (abbandono, affidamento, adozioni e via dicendo), quello del lavoro di cura, la questione dei soggetti deboli, comprese le persone separate e vedove, e quello delle famiglie monogenitoriali. In altre parole, tutto ciò che rappresenta le fragilità e le disomogeneità territoriali.

A mio parere, sarebbero stati necessari dei grandi capitoli in cui poter inquadrare questo tema che, così analizzato, mostra come la famiglia si articoli su numerosi fronti e coinvolga moltissimi tipi di politiche.

Ho dimenticato di citare il problema, non ultimo, dell'educazione.

L'attuazione della mia proposta, forse, avrebbe facilitato la lettura di quanto è emerso nel corso di queste audizioni.

Emerge chiaramente — è una nota che mi piace sottolineare anche in questa sede — che la società è, di sicuro, in debito con le famiglie italiane (credo di poterlo affermare senza tema di smentita). Infatti le famiglie italiane mostrano segni di difficoltà proprio perché non sono mai state sostenute, in realtà, da politiche organiche e strutturali.

Tuttavia, non sono state private del sostegno in senso assoluto. Sarebbe demagogico affermare che non è stato fatto niente — da decenni, ad esempio, esistono assegni familiari e quant'altro —, considerato che quantomeno un tentativo di risposta è stato fatto. A mio parere non sono state date risposte — non in senso assoluto, ma in senso relativo — ai bisogni e alle attese delle famiglie. In altri termini, è stato deciso ciò che si doveva realizzare

senza tenere presente le vere esigenze e le vere necessità delle famiglie che, alla fine, si sono arrangiate da sole.

Non posso che sottoscrivere l'affermazione secondo la quale la famiglia assolve un ruolo decisivo di protezione sociale.

Se fosse possibile, sintetizzerei tutta la parte iniziale — ripeto che non è decisivo — perché vi sono delle ripetizioni un po' ridondanti che appesantiscono la lettura.

Per quanto riguarda i contenuti, le proposte e i possibili interventi per migliorare il sostegno alle famiglie, la mia considerazione generale è che si tratta di proposte e di interventi piuttosto generici. Non ritengo che questa situazione sia del tutto negativa. Infatti non abbiamo affrontato (e non è questa la sede per farlo) il tema degli strumenti e di cosa attuare nello specifico, settore per settore e argomento per argomento. A questo proposito, faccio notare che per quanto riguarda le varie tematiche del lavoro, dell'istruzione e quant'altro, ci sono i ministeri appositi e le Commissioni parlamentari competenti.

Per quanto riguarda il tema del sostegno alle famiglie, vorrei che fosse modificato il titolo: mi piacerebbe sostituire il termine « sostegno » con « promozione ». Sto parlando di un modo diverso di approcciarsi al problema, occupandosi non soltanto di sostegno, ma di riconoscimento del loro valore sociale e, quindi, di promozione nell'ambito del tessuto sociale.

Mi piacerebbe che venisse sottolineata maggiormente l'idea di premiare, favorire e incentivare le relazioni familiari, in quanto sono la chiave di volta delle risposte che vanno date alle famiglie (e che esse si aspettano).

Chiedo, dunque, di valorizzare tutti quegli interventi, a livello locale e nazionale, operati dagli enti locali o dal privato sociale, che sostengono le relazioni familiari. Infatti, è in quella sede che si determina, probabilmente, la solitudine di molti soggetti (dei giovani, delle donne) che gravitano in una famiglia. Chiedo se sia possibile intervenire in questa direzione.

Un altro punto che non viene considerato (probabilmente si può rimediare) riguarda la possibilità di chiamare in causa

le responsabilità familiari e delle persone che, in qualche modo, si trovano all'interno delle stesse famiglie, instaurando in quell'ambito delle relazioni.

Ribadisco che si tratta di un problema che riguarda persone che si relazionano tra loro: genitori nei confronti di figli, fratelli tra di loro, in maniera verticale e orizzontale (ma anche più allargata con le reti parentali) e via dicendo. Persone, quindi, che hanno il dovere, e non solo il diritto, di atteggiarsi in maniera positiva.

Ho notato che, in alcuni casi, vi sono delle proposte che, forse per desiderio di brevità, perdono in termini di chiarezza. Degli accorpamenti potrebbero essere evitati: non si può parlare — ad esempio — di fisco inserendo altri argomenti che nulla hanno a che vedere con esso, come quello dell'educazione. Se, quindi, fosse possibile, in alcuni passaggi, esplicitare meglio tutti i punti che riguardano i problemi della famiglia, senza sintetizzare in un unico argomento, credo che ci sarebbe un guadagno in termini di chiarezza.

In maniera più specifica, a pagina 75, quando si chiede il graduale potenziamento finanziario del fondo per la non autosufficienza, vorrei che ci fosse un po' più di coraggio da parte di questa Commissione. Dobbiamo chiedere con forza che ci sia un vigoroso ed urgente potenziamento. Quanto detto vale per questo Governo, come per i prossimi, per i futuri vent'anni. È noto a tutti che i 100 milioni di euro, inseriti in finanziaria, sono un palliativo. È un segnale positivo, sicuramente, ma non è sufficiente. Vorrei, quindi, che venisse avanzata una richiesta molto più decisa e seria da questo punto di vista.

Capisco che il problema delle famiglie numerose sia molto sentito, al punto che è richiamato dall'articolo 31 della Costituzione, tuttavia, si dovrebbe allargare il raggio di considerazione a tutte le famiglie, in quanto quelle numerose oggi sono veramente poche e mi sembra scontato che ci sia un intervento su di esse. Sarebbe necessario prendere in considerazione tutte le famiglie, anche quelle che hanno un figlio solo, anche se questo comporta una maggiore spesa, un investimento e un

reperimento di risorse molto più impegnativo risultando di più difficile attuazione. Mi rendo comunque conto che le famiglie numerose hanno maggiori necessità, sono più appesantite e più « povere ».

Richiamerei con maggiore impegno l'attività, il lavoro e il ruolo che compete alle associazioni familiari, o comunque al privato sociale, e una serie di servizi e di iniziative che devono essere assunte a livello locale attraverso un *mix* di interventi, in cui il privato sociale possa fare una verifica e una specie di monitoraggio di quello che viene erogato dall'ente stesso.

Non diamo per scontato che sia tutto positivo, giusto e ben fatto, perché non è così. La situazione è molto più diversificata in Italia. Vorrei, quindi, che ci fosse una maggiore accentuazione e valorizzazione del ruolo sociale dell'associazionismo familiare che, effettivamente, svolge un lavoro di grande qualità nell'ambito, ad esempio, del lavoro di cura e dell'assistenza domiciliare.

Propongo, inoltre, di eliminare, a pagina 79, la parte relativa al settore del mercato farmaceutico, in quanto non lo ritengo inerente al tema delle politiche familiari. Infatti le agevolazioni riguardanti le medicine non sono specificatamente indirizzate alle famiglie, ma rientrano nel processo di liberalizzazione e nelle politiche generiche di cui godono anche le famiglie.

Mi sembra, quindi, che anche in questo ambito dovremmo dare un segnale culturale di attenzione e distinguere quelle che sono politiche familiari da quelle che non lo sono. Il valore culturale di questo documento, secondo me, può essere estremamente importante.

Un'ultima annotazione: manca il riferimento all'articolo 29 della Costituzione (che io darei per scontato). Sarebbe opportuno, inoltre, un richiamo agli articoli 30, 31 e 53 che qualificano il lavoro e gli interventi che noi svolgiamo. Richiamo, dunque, l'attenzione alla circostanza che non abbiamo realizzato nulla di strano, ma che abbiamo svolto un compito che ci viene richiesto dalla Costituzione italiana.

Credo di aver esposto tutti gli argomenti. Mi scuso per non essere stata presente alle precedenti discussioni, ma sono stata poco bene. Vorrei sapere come si intenda procedere e, quindi, quali siano i passi successivi, una volta ultimate le nostre osservazioni e la discussione generale. Credo che sia confermata la riunione del 3 maggio prossimo per arrivare alla stesura finale del documento.

FIORELLA CECCACCI. Vorrei sottolineare l'importanza della famiglia italiana, fondata sul matrimonio e tutelata dagli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, che è l'unico vero *welfare* esistente in Italia.

La famiglia è un ammortizzatore sociale che cura e assiste i propri membri e garantisce il ricambio generazionale ed una profonda ed educativa relazione tra le generazioni. La famiglia non è solo un luogo di affetti e di solidarietà, ma anche una società naturale, una struttura sociale basata su un patto pubblico tra due persone che, di fronte alla collettività, si assumono le responsabilità e i compiti di mutua assistenza di sé e dei propri (ed, eventualmente, altrui) nascituri. Nessuno può negare questo ruolo della famiglia, incomparabile rispetto a qualunque altra aggregazione sociale.

Lo Stato è sicuramente in debito con le famiglie; eppure spesso è stato miope nei confronti delle loro domande ed esigenze. La conseguenza di questa miopia, a mio avviso, è documentata anche in questa indagine, che non fa che confermare problemi che tutti noi già conosciamo: l'aumento incontrollato del costo della vita, il ritardo dei giovani ad una piena sicurezza economica, una tassazione iniqua per le famiglie monoreddito e numerose, servizi pubblici e locali deficitari, una politica previdenziale e fiscale poco sensibile ai problemi delle famiglie più deboli. È chiaro che la mancanza di nuovi matrimoni e di nuove nascite comporterà dei costi economici e sociali sempre maggiori.

Per questo occorre lavorare da subito per un riordino complessivo del nostro *welfare* che, però, non sia più espressione della logica di una cura che interviene

soltanto quando il malessere sociale è esploso, ma di una logica di reale prevenzione, mettendo le famiglie, ancor prima del loro nascere, nelle condizioni di potersi sviluppare appieno. È possibile raggiungere questo risultato solo studiando incentivi e servizi volti a questo scopo.

Soltanto in questo modo è possibile creare quella fiducia e quell'ottimismo che sono alla base di quel progetto impegnativo che noi chiamiamo famiglia. È chiaro che lo Stato non può sostituirsi alla società — e tanto meno al mercato — ma può, attraverso delle politiche lungimiranti, aiutare le famiglie a superare gli ostacoli più difficili.

Di incentivi e servizi a favore della famiglia possono esserne ideati tanti e questa indagine, correttamente, ne evidenzia alcuni significativi.

Occorre, innanzitutto, agire per una tassazione più giusta. Da anni le associazioni delle famiglie ci chiedono una *no tax area* per ogni figlio a carico, almeno fino alla fine degli studi. Ci chiedono un ampliamento della deducibilità e detraibilità delle spese che si sostengono per il mantenimento dei figli. Ci chiedono in particolare, dopo quest'ultima finanziaria, di agire in tema di addizionali regionali e comunali, proponendo — anche in questo caso — l'applicazione di una *no tax area* per ogni figlio a carico e l'adozione del quoziente familiare.

L'ICI, inoltre, andrebbe abolita per le prime case — come abbiamo già più volte richiesto, noi di Forza Italia — o almeno calcolata in base ad ogni singolo componente del nucleo familiare, in luogo della detrazione fissa attualmente in vigore. Per i nuclei familiari con quattro e più componenti si potrebbe, ad esempio, eliminarla.

Occorre rivedere tutte le tariffe sulla tassa dei rifiuti e del consumo di acqua, luce e gas, anche queste calcolate in base al numero dei componenti familiari.

Potrei continuare parlando dei contributi fiscali per l'acquisto di autoveicoli familiari o per garantire gli studi universitari ai figli di famiglie numerose. Tutto questo riguarda le politiche della famiglia.

Bisogna affrontare, anche, tutto l'importante capitolo delle politiche giovanili, sempre tra le più trascurate. Occorrerebbe promuovere incentivi fiscali per l'imprenditoria giovanile e femminile, prestiti d'onore, per fini formativi e per l'acquisto dell'abitazione, ai giovani neosposi.

Vi è, inoltre, l'altrettanto enorme capitolo riguardante la non autosufficienza degli anziani soli e senza più legami familiari, per il quale rinvio all'intervento di questa mattina del collega Di Virgilio, che ha già ampiamente parlato dell'argomento.

Ci rendiamo conto di come queste problematiche siano tutte interconnesse tra loro. Si costituiscono poche famiglie e si fanno meno figli perché la sicurezza economica tarda a venire. Questa situazione comporta delle ricadute anche nei rapporti sociali e familiari, che si inaridiscono fino a scomparire. Esistono, ad esempio, molti anziani che non hanno nessuno su cui contare e questa condizione andrà aggravandosi sempre di più negli anni.

Occorrerebbe, quindi, rivedere completamente la politica di intervento attivo dello Stato a favore delle famiglie, oggi fortemente episodica, frammentaria e anche lenta.

Bisogna, inoltre, ripartire da una riforma degli assegni familiari più adeguata alla reale copertura dei costi quotidiani di un figlio e da una maggiore ed efficace azione di compensazione dei redditi incipienti. Pensiamo, ad esempio, alle tante famiglie che non ce la fanno ad arrivare alla fine del mese per il sopraggiungere di un imprevisto (come la nascita di un nuovo figlio).

Non da meno è anche l'interessante proposta di introdurre una tessera familiare da rilasciare, a cura dello Stato, tramite i comuni, a tutte le famiglie con figli — ad esempio partendo dal secondo figlio in poi — che comporti un ampliamento dei servizi accessibili in corrispondenza dell'aumentare dei figli. Attraverso tale tessera, la famiglia potrà utilizzare agevolazioni per la fruizione di determinati servizi e, in particolare, potrà essere prevista la produzione di un unico bi-

glietto per l'intera famiglia (indipendente dal numero dei componenti) per quanto riguarda, ad esempio, i bus cittadini, le ferrovie dello Stato, i musei, i teatri, i cinema, gli impianti sportivi e quant'altro, attraverso apposite convenzioni nazionali. Il tutto è finalizzato ad impedire l'esclusione sociale dei nuclei familiari meno abbienti.

Queste proposte, ripeto, non sono nuove. Sono anni che le associazioni delle famiglie portano avanti questa idea innovativa e attiva (quindi non passiva e assistenzialista) del *welfare*.

Questa indagine conoscitiva sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia, debbo constatare che si allontana da questo approccio assistenzialista e centralista, tipico del *welfare state*, per promuovere e riconoscere l'importanza di un *welfare* comunitario (il *welfare community*) necessario, oggi, in quanto non è solo verticistico, ma orizzontale. Il *welfare community* è, quindi, importante in quanto promuove una cittadinanza attiva (e non la sviscerla), riconosce le famiglie come una comunità di base, quindi non le nega, e valorizza anche l'associazionismo e il volontariato di base. In altre parole, afferma questa idea di sussidiarietà verticale e orizzontale, che ha origine nel liberalismo sociale umanitario e cattolico, di cui anche questa maggioranza sembra finalmente riconoscere l'importanza storica.

Concludo muovendo una critica di metodo, che non è rivolta nello specifico alla maggioranza di questa Commissione, ma a quella che sostiene questo Governo.

Chiedo infine che il presidente autorizzi la pubblicazione del testo integrale del mio intervento in allegato al resoconto della seduta odierna.

PRESIDENTE. D'accordo, onorevole Ceccacci, ne autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto.

MARIELLA BOCCIARDO. Desidero sottolineare la necessità di valorizzare la funzione della famiglia, in quanto strumento di coesione sociale. Alcuni fenomeni contribuiscono ad accrescere le dif-

ficoltà nello sviluppo della dimensione familiare: l'aumento dell'instabilità coniugale, il protrarsi del tempo delle scelte di coniugalità, il ritardo delle giovani generazioni nel conseguire una propria autonomia (ritardo legato alla flessibilità e precarietà del lavoro).

Per contrastare questi fenomeni, l'Italia dovrebbe attuare politiche in favore della natalità e creare nuovi ammortizzatori sociali in favore delle famiglie.

Il nodo centrale di ogni valutazione è quello economico.

L'impostazione della fiscalità è lo strumento più chiaro e trasparente di una politica a sostegno della famiglia.

È da considerarsi poco meno che demagogica la manovra che alza il livello dell'area di reddito imponibile contenuta nella recente finanziaria, rispetto a quanto fatto dal governo Berlusconi già cinque anni fa. Entrando nel dettaglio, il Governo Prodi ha distrutto due leve fiscali di fondamentale importanza. La prima riguarda gli scaglioni di tassazione, portati da tre a cinque, con conseguente eliminazione della *no tax area*. Ricordo che nel 2003, con il governo Berlusconi, nasce la *no tax area*. Il 95,7 dei benefici della *no tax area* sono concentrati sui redditi sotto i 25 mila euro. Nel 2005 la *no tax area* raddoppia, arriva a 7 mila e 500 euro e i benefici raggiungono 15,6 milioni di contribuenti. Per una famiglia a basso reddito, con coniugi e due figli a carico, l'insieme delle deduzioni familiari e la *no tax area* portava a 14 mila euro la quota di esenzione fiscale; un fisco vicino alle famiglie, che aiutava davvero i bisognosi.

Proponiamo, quindi, l'introduzione del cosiddetto quoziente familiare, sistema già adottato in Francia, sulla scorta del quale il totale dei redditi dei membri della famiglia viene diviso fra la somma di tutti i componenti il nucleo. Sulla base di tale quoziente, viene determinata l'aliquota da applicare, successivamente, a tutto il reddito familiare. Di conseguenza, anche le stesse deduzioni e detrazioni possono essere stabilite in virtù del quoziente.

Si è calcolato, ad esempio, che in Francia un lavoratore dipendente con 36

mila e 500 euro all'anno, con moglie e quattro figli a carico, si trova ad essere esonerato dal pagamento delle tasse, mentre in Italia, nelle stesse condizioni, paga poco meno di 6 mila euro.

Un sistema fiscale così rinnovato si baserà non solo sull'equità verticale, ma anche su quella orizzontale, dal momento che, a parità di reddito, chi ha figli da mantenere non deve pagare la stessa entità di tasse di chi non ne ha.

Il quoziente familiare era uno dei punti — per la famiglia — del programma della Casa della libertà nelle ultime elezioni politiche. Credo sia sorprendente constatare come, anche in alcuni settori dell'attuale maggioranza, si condivida tale impostazione.

KATIA ZANOTTI. Non è sorprendente !

MARIELLA BOCCIARDO. Infine, desidero citare la proposta di legge atto Camera 2149 come approdo ineludibile per apportare realmente quei benefici di cui le famiglie numerose hanno bisogno — dove al centro vengono posti: il principio di equità fiscale, per il quale la tassazione deve tener conto del reddito effettivo procapite; il principio di eguaglianza, affinché l'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente) misuri l'effettivo stato economico della famiglia, senza penalizzare le famiglie numerose, come avviene adesso; il principio del valore dei figli, che sono un bene prezioso da tutelare e agevolare attraverso facilitazioni alla famiglia.

La fiscalità, anche locale, deve tener conto di questo principio iniziando a intervenire pesantemente sulle sperequazioni generate, ad esempio, dall'IRPEF.

ELISABETTA GARDINI. Mi riservo, per la relazione che si dovrà fare, di offrire un contributo più organico e di raccogliere quella che è la posizione del nostro gruppo e di tutti i colleghi che hanno parlato e che si sono soffermati su tanti aspetti particolari, riguardo a quella che noi riteniamo essere una sana politica per la famiglia.

Sono d'accordo su quanto ha detto l'onorevole Santolini. Anche secondo me è il caso di « asciugare » un po' questo documento. Viste le eccezioni sollevate, per esempio, dall'onorevole Dioguardi, penso che, se riuscissimo a concentrarci di più su quella che è la vera emergenza che sta vivendo il nostro paese (l'assottigliamento, l'indebolimento e la sofferenza della famiglia), senza perderci in tanti aspetti che sicuramente sono importanti, ma che forse rischiano anche un po' di annacquare il senso di quello che io penso sia il reale significato di questo documento al quale abbiamo lavorato tutti in questi mesi, credo che forse faremmo qualche cosa di più utile e di più univoco, in cui tutti quanti possiamo forse riconoscerci di più.

Quanto diceva l'onorevole Di Virgilio nella sua relazione è assolutamente vero. Questa è un'analisi sociologico-statistica molto dettagliata e, come succede in tutte le analisi di questo tipo, si mettono insieme tanti dati, tanti aspetti dello stesso problema, però si rischia di perdere un po' la sintesi di cui, a mio avviso, abbiamo bisogno in maniera forte in questa occasione. L'urgenza, infatti, di dare una risposta e di invertire la rotta del nostro paese, delle nostre politiche per le famiglie, credo sia molto evidente.

Vorrei che fosse sottolineato bene che c'è un elemento culturale di fondo che va al di là di questi dati, ma che noi vediamo attraverso la loro lettura: noi viviamo in una società che non premia assolutamente il fatto di avere dei figli. Abbiamo visto questo aspetto emergere tante volte, durante questa indagine.

I figli — lo abbiamo appreso dai giornali e dai *mass-media* di queste ultime settimane — diventano oggetto dell'attenzione di tutti quando ci sono dei problemi, quando c'è un rischio.

Questo succede perché il nostro orizzonte, come società, si è chiuso. Non guardiamo più al futuro e non guardiamo a questi figli, i quali sono proprio gli artefici del futuro. Viviamo in una società con un orizzonte abbastanza limitato.

Vediamo, però, una famiglia che si sta disancorando sempre di più dai propri

figli. In conseguenza, senza figli non c'è prospettiva. Non c'è prospettiva per la famiglia e neanche per la società. Esperti ci dicono che abbiamo quindici anni di tempo per cambiare rotta.

Quindici anni sono pochissimi, visto che noi siamo ancora a livello di indagine conoscitiva e che molte cose, che erano state messe in pista, sono state bloccate.

Sono d'accordo sul fatto che l'impianto fiscale è una delle colonne portanti. Noi di Forza Italia siamo per il quoziente familiare, che era nel programma della Casa delle Libertà. In Francia questo sistema ha funzionato. In Germania, dove si guardava soprattutto alla coppia, adesso ci si è orientati per mettere a punto un programma che tenga conto di tutti i componenti della famiglia. Chiamiamolo « quoziente familiare » o in qualsiasi altro modo, ma procediamo. Sapendo che il ministro Bindi è contrario a questo progetto, in merito ad alcune tematiche forse potremmo o dovremmo essere un po' più espliciti e coinvolgere anche il ministro. Se è contrario al quoziente familiare, che rappresenta lo strumento che in Europa è sembrato funzionare meglio, ci dica, a suo giudizio, quale mezzo va usato.

È evidente che il quoziente familiare si può anche modulare in modo da prestare particolare attenzione alle famiglie più bisognose o con reddito più basso, però — sono d'accordo con l'onorevole Santolini — noi non dobbiamo sostenere ma dobbiamo promuovere la famiglia.

Ci troviamo con delle situazioni culturali che si sono incancrenite. Ne abbiamo parlato anche rispetto ad altri campi, ma, per esempio, noi vogliamo che il concetto di responsabilità sia inserito anche nelle politiche sociali. Nei paesi del nord Europa, per esempio, il comune, che è tenuto a dare l'assistenza domiciliare, qualora non sia in grado di fornire detta assistenza all'anziano che viene dimesso dall'ospedale, paga tutti i giorni di degenza fino al momento in cui il servizio non è approntato.

Inoltre, credo che andrebbe approfondito maggiormente il problema dei figli che restano in casa in età adulta, che si

immettono tardi nel mercato del lavoro e di conseguenza formano una propria famiglia e hanno il primo figlio in età avanzata rispetto ai coetanei degli altri paesi. Pur rimarcando i sacrosanti diritti dei bambini e degli adolescenti — a questo proposito forse si potrebbe pensare di istituire finalmente il garante per l'infanzia —, va rilevato che questi diritti sono stati da noi riconosciuti al figlio *tout-court*, indipendentemente dall'età. Questo approccio si nota nei servizi sociali, nelle scuole, negli educatori, nelle famiglie e persino nella magistratura che, in alcune sentenze, ha stabilito che la famiglia deve mantenere il figlio anche a quarant'anni se non ha trovato un lavoro adatto alla sua indole e ai suoi desideri.

Credo che dovremmo un po' più sottolineare proprio l'aspetto culturale e andare oltre questi dati, per non disperderli.

Penso che questa famiglia, scollegata dalla presenza dei figli, evidenzia invece che oggi la priorità assoluta è rappresentata dalla maternità, dalla necessità di mettere in atto politiche che consentano alle stesse famiglie di tornare a fare figli. Ricordate il vecchio slogan «la maternità come libera scelta»: va completamente ribaltato. Oggi la donna deve avere la libera scelta di poterli fare, i figli. Come abbiamo visto, le donne in questi ultimi trent'anni hanno più o meno lo stesso desiderio di maternità e le coppie fanno, mediamente, un figlio in meno rispetto a quello che avrebbero voluto fare.

Noi dovremmo focalizzare l'attenzione su quello che è il cuore del problema: la famiglia, la famiglia con i figli, la maternità che non si compie, la nascita di un figlio che porta la famiglia ad essere collegata ai figli stessi — oggi questo concetto è completamente svincolato dal fatto che ci siano dei figli — per avere non solo il futuro della famiglia, ma anche della società.

È allarmante che degli studiosi ci dicano che abbiamo quindici anni di tempo per invertire la rotta. Dovremmo perderci un po' meno in analisi sociologiche e prestare maggiore attenzione a questo tema per dare veramente una svolta. Ab-

biamo bisogno, infatti, di uno *shock*, di un trauma che ci faccia rendere conto della gravità del problema. Sembra soltanto che ci sia uno slittamento, un'accentuazione della denatalità e un assottigliamento delle famiglie, ma, se analizziamo i dati e li paragoniamo con quelli dei paesi del nord Europa, notiamo che in Italia, rispetto alla media dei 15, mancano un milione e mezzo di bambini e ragazzi tra 0 e 14 anni.

In Italia, dobbiamo suonare il campanello d'allarme in maniera molto forte e dobbiamo — come dicono i dati — prendere coscienza di quella che è la particolarità culturale del nostro paese. Tutte le ricerche, infatti, dicono che i giovani, nella loro scala di valori, mettono la famiglia al primo posto, ben staccata dall'amore e dall'amicizia, e dicono che si continua a fare i figli, in grandissima prevalenza, all'interno del matrimonio. Molte delle considerazioni che vengono svolte non guardano alla realtà in cui ci muoviamo. Per questo motivo chiediamo che sia sottolineata la necessità di politiche rispondenti alle peculiarità dell'Italia.

La voglia di importare meccanismi che funzionano in altri paesi spesso non paga perché da noi questi meccanismi non funzionano. Infatti, ad esempio — lo dico all'onorevole Dioguardi — in Italia le coppie di fatto continuano ad essere coppie di mezza età, mentre solo circa il 13 per cento dei figli nasce al di fuori del matrimonio.

Non dico che queste non siano realtà importanti, ma credo che oggi l'emergenza alla quale noi dobbiamo far fronte sia proprio quella di eliminare quegli ostacoli che impediscono ai giovani italiani di creare delle famiglie e di realizzare quel desiderio di maternità e di paternità che ancora è presente.

Credo che dovremmo farlo con la stessa forza con cui le femministe, quarant'anni fa, parlavano di maternità come libera scelta, ribaltando però quel concetto, dato che ci troviamo in una situazione opposta a quella vera o presunta dell'epoca.

Concluderei qui il mio intervento perché credo che i colleghi che mi hanno preceduto abbiano trattato i diversi argomenti con dovizia di particolari. Il termine per presentare proposte di modifica scadrà questa sera e, quindi, avremo ancora tempo per proporre modifiche al testo.

ROBERTO ULIVI. Per riassumere e per non dilungarmi, vorrei mettere dei punti fermi per specificare meglio quanto detto dal capogruppo di Alleanza Nazionale, onorevole Lisi.

Mi sembra opportuno che in questa relazione si prevedano i seguenti punti: uno sforzo più consistente per favorire l'abbattimento dell'ICI da parte degli enti locali in favore delle famiglie disagiate come, ad esempio, quelle appartenenti alle categorie A3, A4 e A5; più risorse e fondi per l'edilizia residenziale pubblica per soggetti a basso reddito, per giovani coppie, per soggetti diversamente abili e per anziani non autosufficienti; riconvocare e riattivare la Commissione interministeriale infrastrutture-*welfare*, istituita con il decreto ministeriale dei ministri Lunardi e Maroni nel marzo 2006 ed avente ad oggetto le politiche urbane abitative e sociali; l'introduzione, anche progressiva, come è stato detto da più parti, del quoziente familiare; finanziare con provvedimenti immediati i progetti concernenti le strutture per il « dopo di noi », strutture di assistenza ai diversamente abili privi di nucleo familiare, orfani con genitori anziani o con genitori non autosufficienti. Non vanno sicuramente trascurate quelle famiglie al cui interno vi sono componenti con gravi problemi psichiatrici. Mi riferisco alle conseguenze della legge n. 180.

Riteniamo sia necessaria una maggiore attenzione di carattere assistenziale. Condivido, però, il principio enunciato dall'onorevole Santolini e poi ripreso anche dalla collega Gardini, secondo cui è importante non assistere o sostenere la famiglia, ma promuoverla. A questo punto occorrono, però, delle misure di carattere assistenziale: il buono-scuola, il buono-salute, i sussidi alle famiglie in condizioni

difficili e così via. Da ciò deriva l'esigenza di una maggiore attenzione al numero dei componenti del nucleo familiare.

Importante, secondo me — l'abbiamo richiesto anche con una proposta di legge dell'onorevole Pedrizzi — è lo statuto dei diritti della famiglia. Voglio ribadire, inoltre, l'importanza della garanzia dello Stato sui mutui concessi per l'acquisto di immobili per la famiglie più deboli e per le giovani coppie (praticamente la casa di residenza).

Infine, credo debba essere previsto, per le famiglie disagiate, un contenimento dei costi e delle tariffe di acqua, luce e gas in base anche al numero dei componenti (alcune amministrazioni, a differenza di altre, stanno già attuando questo contenimento). Credo, pertanto, che debbano essere previste e messe in evidenza le esigenze da me illustrate.

PRESIDENTE. Poiché non ci sono altri interventi, direi che possiamo concludere qui la discussione generale, anche per rispondere all'esigenza rappresentata dall'onorevole Santolini.

L'ipotesi formulata nelle precedenti sedute era quella di far pervenire alla presidenza, entro questa sera, le proposte di integrazione e sostituzione del testo, per lavorarci nel corso dei prossimi giorni e metterci nella condizione di votare, lunedì, la relazione finale dell'indagine. Sono già pervenute alcune proposte. Ho anche gli interventi scritti di alcuni di voi, e chiederei a coloro i quali non lo avessero ancora fatto, di far pervenire le loro integrazioni e proposte.

La presidenza tenterà di pervenire ad una sintesi sufficientemente organica, per rappresentare un efficace punto di equilibrio, tuttavia, qualora questo tentativo non dovesse avere successo, valuteremo il da farsi in base alle circostanze. Mi consulterò con i colleghi e con i capigruppo per far sì che questo tentativo possa conseguire un risultato positivo.

Non c'è dubbio che ci sono problemi da risolvere. Gli stessi colleghi intervenuti hanno evidenziato questi problemi da punti di vista diversi (a volte molto diversi

come è naturale che sia). Le differenze tra i vari punti di vista sul piano politico, parlamentare e culturale portano, peraltro, a fare proposte talvolta inconciliabili, ma questo è del tutto naturale e legittimo. Il tentativo di giungere ad una relazione ampiamente condivisa non deve impedire che queste diverse opinioni e questi diversi orientamenti si possano esprimere compiutamente nella dinamica parlamentare fra maggioranza ed opposizione.

La possibilità di giungere ad una relazione condivisa non impedisce ai singoli schieramenti di sviluppare al meglio le proposte nel merito rispetto ai temi affrontati in questa indagine. Tuttavia, il fatto di giungere ad una conclusione condivisa può rappresentare una base comune di riferimento per un'assunzione di responsabilità — che io credo sia importante segnalare al paese — in grado di recepire quel segnale forte, che mi sembra provenire dal lavoro svolto.

Le famiglie italiane vivono in una fase di grande difficoltà, di grande fatica. Questo è il punto. Noi possiamo e dobbiamo discutere sulle concezioni della famiglia, su cosa intendiamo fare e su quali sono i nostri riferimenti, però penso che abbiamo il dovere, oltre che la responsabilità, di restituire questa consapevolezza a tutti coloro i quali ci hanno segnalato l'esistenza di problemi molto seri.

La famiglia italiana, nelle sue diverse articolazioni sociali, vive una fase di difficoltà, si misura con problemi complessi, è investita da trasformazioni molto significative nella sua composizione, nei suoi modelli di relazione, nei suoi costumi, nei suoi linguaggi, nelle dinamiche di responsabilità reciproche ed anche nel campo dell'educazione.

Questi sono tutti capitoli che noi abbiamo affrontato.

Ritengo che abbiamo svolto un lavoro di sistematizzazione e di riorganizzazione serio e puntuale, nonostante qualcuno potrebbe obiettare che si tratti di argomenti già conosciuti. Si potrà sempre discutere se e quanto sintetizzare e, in questo senso, penso sia utile quel compendio, quel materiale legislativo fornito a premessa della

relazione. Non era semplice sintetizzare quella enorme mole di materiale che ci è stato segnalato e consegnato su tutti i processi di trasformazione, di evoluzione, di crescita o regressione delle famiglie italiane.

Riguardo agli interventi futuri da mettere in atto, è evidente che il presidente non può che proporre delle linee, degli indirizzi di carattere generale. Le proposte più puntuali sono nella responsabilità e nella libertà dei gruppi politici, dei parlamentari, delle coalizioni. In riferimento, per esempio, alle questioni fiscali c'è qualcuno che sostiene il quoziente familiare, qualcuno che non lo ritiene uno strumento adeguato, qualcun altro che non è d'accordo alla sua introduzione se previsto in quel determinato modo. Se avessi scritto io questo documento conclusivo, probabilmente, avrei raccolto il segnale e le aspettative di una parte dello schieramento politico piuttosto che di un'altra.

In realtà, le proposte ci sono e sono del tutto chiare ed evidenti. Va da sé che le famiglie italiane, soprattutto quelle con carichi familiari superiori, hanno bisogno di maggiore reddito spendibile.

Nel documento non ci si riferisce al numero dei componenti ma si accenna in generale alle famiglie con problemi, specificando successivamente la necessità di valutare se esiste una fatica maggiore, se c'è un solo genitore e quanti figli ci sono. È evidente che in quella parte dobbiamo mettere un po' d'ordine, a partire dalla sensibilità e dalle competenze della nostra Commissione.

È evidente che il tema educativo, nonostante abbia una valenza straordinaria in questo momento, può essere solo evocato, ma non svolto compiutamente nel merito, anche perché, durante le audizioni, non abbiamo ricevuto un fortissimo contributo in tal senso (in realtà non lo abbiamo neanche richiesto, altrimenti avremmo avuto bisogno dell'intervento del ministro della pubblica istruzione). Ci sono problemi che non abbiamo affrontato e di questo dobbiamo essere assolutamente consapevoli (penso alle politiche occupazionali e del lavoro). Abbiamo af-

frontato il tema della conciliabilità, degli incentivi all'occupazione femminile, dell'esigenza di una maggiore occupazione, del mercato del lavoro, della precarietà, ma è evidente che in proposito sono state fornite solo delle indicazioni di comportamento, anche perché questa è materia che attiene alle competenze della Commissione lavoro. Accetto, quindi, alcune valutazioni che sono state fatte. Valuteremo come prenderle in considerazione per fare in modo che la relazione risulti adeguata e autorevole e rappresenti, dopo la sua approvazione, la posizione della Commissione. Ciascuno di noi la dovrà difendere ovunque andrà. È la relazione del Parlamento, della Camera dei deputati, è la prima relazione svolta a seguito di un'indagine conoscitiva sulle problematiche sociali della famiglia.

Vorrei che non sottovalutassimo la portata di questo documento anche perché, probabilmente, si preannuncia una sessione di lavori parlamentari sulla base di iniziative che il Governo assumerà e delle proposte che maggioranza e opposizione presenteranno (il DPEF e poi la finanziaria). Questa relazione, probabilmente, precede una fase in cui queste problematiche diventeranno di maggiore e di più impegnativa attualità per la politica e per le istituzioni.

In questo senso, dobbiamo essere consapevoli che ci stiamo apprestando a concludere un lavoro di grande significato politico e legislativo. Dobbiamo essere consapevoli di questa responsabilità. Non stiamo approvando un parere su un qualsiasi provvedimento, stiamo discutendo di una grande problematica che è al centro dell'attenzione dell'intero paese, della politica ma anche di altri mondi e di altre realtà a diverso titolo impegnate su questa frontiera. Abbiamo il dovere e la responsabilità di dare un segnale serio. Dato che il nostro lavoro è stato molto serio e gli interventi di tutti voi hanno avuto questa caratteristica, credo che, conseguentemente, dobbiamo fare il possibile perché il segnale finale sia comprensibile all'opi-

nione pubblica, alle istituzioni sociali, civili e politiche, a partire dalle amministrazioni che si occupano più direttamente di questi problemi, come regioni, province, comuni, aziende sanitarie. Dobbiamo dare un segnale finale all'altezza di tutte queste aspettative. Quanto più questo segnale lo daremo in maniera condivisa, tanto più senso avrà.

Questo non vincolerà gli schieramenti, se non rispetto ad un impegno che è stato assunto. Ciascuno, poi, lo interpreterà secondo gli impegni presi a suo tempo con gli elettori. L'opposizione farà la sua battaglia e la maggioranza la propria.

Naturalmente, non ho la pretesa di concludere alcunché. Questo è un contributo che il presidente fornisce, accanto a quello già dato con la bozza di relazione finale.

Non so se domani è prevista seduta d'Aula, dal momento che la riunione dei capigruppo è ancora in corso; comunque, dato che è previsto che l'Assemblea tenga seduta lunedì 23 e martedì 24 aprile, vi anticipo che la Commissione potrà essere convocata negli stessi giorni, per passare poi a votare la relazione nella serata di lunedì, a seconda degli orari dell'Assemblea.

Mi riservo di convocare la Commissione per martedì mattina, nel caso in cui non riuscissimo a votare nella serata di lunedì.

Definiremo e, sostanzialmente, confermeremo tutte queste indicazioni nell'ufficio di presidenza che avrà luogo subito la conclusione di questo nostro dibattito.

Rinvio il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15,45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. COSTANTINO RIZZUTO

*Licenziato per la stampa
26 aprile 2007.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

TESTO DELL'INTERVENTO DELLA DEPUTATA CECCACCI

Signor Presidente, onorevoli colleghi,

Nella prima audizione della nostra Commissione, la vice direttrice della Fondazione Censis, la dottoressa Carla Collicelli, ha evidenziato come, secondo i dati emersi dalle ricerche, la forma di disagio e di povertà che più preoccupa gli italiani è la tossicodipendenza. Potrà sorprendere, perché si tratta di un tema che è stato derubricato dal dibattito politico, ma da un'indagine recente risulta che la tossicodipendenza è quella che fa più paura agli italiani. Eppure, dopo questa importante dichiarazione, la Commissione non ha ritenuto opportuno approfondire questa delicata problematica, ed altre affini come l'alcolismo e la depressione, contattando in merito associazioni e istituti di ricerca capaci di delineare meglio la reale situazione del fenomeno, così da addivenire ad una soluzione concordata delle iniziative legislative da promuovere. Su questo, quindi, l'indagine conoscitiva sulla condizione sociale delle famiglie in Italia, per quanto su molti aspetti meritoria, è completamente deficitaria. Sì, perché il tema della tossicodipendenza è fortemente legato a quello della famiglia per ovvie ragioni; perché le dipendenze hanno quasi sempre una genesi in disagi familiari profondi ed esercitano un impatto negativo notevole sulla stabilità e sul benessere della famiglia.

Infatti, da questa indagine è emerso come siano soprattutto le famiglie mono-reddito, numerose, con lavori precari e spatrimonializzate a maggiore rischio di povertà.

Questa condizione socio-economica di debolezza degenera quando all'interno della famiglia, si strutturano forme di comportamento deviante legate a condizioni di disagio psicologico. In questo caso

ci troviamo di fronte a situazioni di assoluta drammaticità, che dovrebbero rappresentare la priorità assoluta per il nostro paese, ma che da parte della politica non hanno trovato ancora delle risposte adeguate.

Infatti, mentre il quadro in Italia diventa sempre più drammatico, dato che le droghe più consumate, come l'alcol, la marijuana e la cocaina, sono sempre più facilmente reperibili, perché sempre più a basso costo e con luoghi di vendita e di consumo sempre più ampi e diffusi, la politica continua a mandare messaggi ambivalenti, contraddittori e permissivi.

Infatti, pur con l'annullamento da parte del TAR del Lazio del « decreto Turco », che innalzava da 500 milligrammi a 1 grammo la quantità massima di detenzione di cannabis al di là della quale scattano le sanzioni penali, contrariamente al parere dominante dell'opinione pubblica e dell'intera comunità internazionale, che rilevano la pericolosità delle droghe impropriamente dette leggere, questo Governo, secondo le affermazioni del ministro Ferrero, lo stesso ideatore delle « stanze del buco », continua a fare annunci per facilitare la circolazione di droga dichiarando, immediatamente dopo la sentenza del TAR del Lazio, di voler annullare il decreto Fini-Giovanardi, che fissava le quantità massime di droga detenibili.

Quindi, occorre una indagine seria che evidenzi il rapporto fra droghe e condizione familiare. Ma è evidente chiaramente, dagli studi disponibili, come la tossicodipendenza rappresenti una criticità che influisce fortemente nel determinare quella povertà « *hard* », di vera povertà vissuta, della famiglia e, in particolare, quando il soggetto a rischio è proprio colui che dovrebbe essere il punto di

riferimento della famiglia ma che per malattia e solitudine, fisica e psicologica, non è capace nemmeno di provvedere a se stesso.

I dati delle indagini più recenti testimoniano, da un lato, l'aumento considerevole del consumo di tutte le droghe, come anche il cambiamento delle abitudini di consumo. Si è passati, in questi ultimi anni, da un consumo centrato su una sola sostanza al policonsumo; un *mix* a « dominio cocaina », che viene consumato come sostegno efficace nell'affrontare le esperienze.

Il dilagare della droga rappresenta un'emergenza sociale nazionale di cui si parla poco e il nostro dovere, morale e politico, è salvaguardare il più possibile la vita dei nostri giovani, dei nostri figli, perché ciò significa garantire il loro futuro. Quindi « no » alla cultura della tolleranza, dell'isolamento del drogato, della normalizzazione del fenomeno. Non si può restare indifferenti, e questa indagine è fortemente lacunosa su una delle problematiche più sentite dalle famiglie italiane, che vivono direttamente o indirettamente questo dramma. Bisogna dare una sterzata alle politiche che interessano questo fenomeno, perché ad esso sono legati anche l'aumento della micro e macro criminalità.

La diffusione di queste sostanze porta inevitabilmente un problema di sicurezza del nostro paese. Quindi, occorre agire per favorire politiche che salvaguardino le famiglie dai pericoli interni ad esse. Pensiamo all'enorme e sommerso fenomeno della genitorialità compromessa a causa del consumo di queste sostanze psicoattive, alcol e psicostimolanti, che possono scatenare o aggravare comportamenti violenti sia verso la donna che verso i bambini; fenomeni, voglio precisare, quasi sempre tenuti da familiari stessi nel più totale riserbo.

In Italia non esiste un servizio specificamente deputato al trattamento della violenza intrafamiliare; per questo, si rende ancora più necessaria la proposta di istituire centri di psicoterapia, ampliando convenzioni anche con strutture sanitarie private che, accreditandosi, possono fornire interventi psicoterapeutici specifici e in sinergia con le singole ASL.

Giace ancora in Commissione la proposta di legge, a prima firma Di Virgilio, « Disposizioni per l'accesso alla psicoterapia », necessaria per aiutare singoli o famiglie, attraverso percorsi personalizzati, ad uscire dal disagio psichico e comportamentale, che sono in continuo aumento.

€ 0,30



15STC0003340

**COMMISSIONE XII
AFFARI SOCIALI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

19.

SEDUTA DI MARTEDÌ 24 APRILE 2007

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MIMMO LUCÀ

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Burtone Giovanni Mario Salvino (Ulivo) .	8
Lucà Mimmo, <i>Presidente</i>	3	Di Virgilio Domenico (FI)	3, 6, 7, 9
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CONDIZIONI SOCIALI DELLE FAMIGLIE IN ITALIA		Dioguardi Daniela (RC-SE)	9
Seguito dell'esame ed approvazione del documento conclusivo:		Lisi Ugo (AN)	3
Lucà Mimmo, <i>Presidente</i>	3, 5, 7, 8, 10	Lucchese Francesco Paolo (UDC)	7, 9
Astore Giuseppe (IdV)	4	Mazzaracchio Salvatore (FI)	5
		Pellegrino Tommaso (Verdi)	5
		Zanotti Katia (Ulivo)	4
		ALLEGATO: Documento conclusivo approvato dalla Commissione	11

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: L'Ulivo: Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza Nazionale: AN; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Italia dei Valori: IdV; La Rosa nel Pugno: RosanelPugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; DCA-Democrazia Cristiana per le Autonomie-Partito Socialista-Nuovo PSI: DCA-NPSI; Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Repubblicani, Liberali, Riformatori: Misto-RLR.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MIMMO LUCÀ

La seduta comincia alle 15,15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Seguito dell'esame ed approvazione del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito indagine conoscitiva sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia, il seguito dell'esame del documento conclusivo, rinviato, da ultimo, nella seduta del 18 aprile 2007. La nuova proposta del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva è a disposizione dei colleghi *(Vedi allegato)*.

DOMENICO DI VIRGILIO. Intervendo sull'ordine dei lavori, signor presidente, vorrei farle notare che siamo rimasti un po' sconcertati da questi continui rinvii di un'analisi approfondita, seria e corretta del documento, alla vigilia di un convegno così importante, pur comprendendo le difficoltà temporali...

PRESIDENTE. Non solo temporali, onorevole Di Virgilio.

DOMENICO DI VIRGILIO. L'ho detto per delicatezza. Siamo veramente costernati: lei ci presenterà il documento e noi le chiederemo – ancorché io comprenda che lei non acconsentirà – di rinviare l'incontro del 3 maggio.

Non si può affrontare correttamente l'esame di un documento così corposo, dopo sei mesi di indagine conoscitiva, senza verificarlo ponderatamente e senza apportare un contributo fattivo.

Non stiamo parlando di un documento di mezza pagina, di un ordine del giorno, ma andiamo a rappresentare alla nazione le nostre osservazioni su una problematica davvero seria.

Per questo, come gruppo di Forza Italia, le chiediamo di esaminare la possibilità di un rinvio e le preannunciamo con correttezza l'invio, in tal senso, di una lettera al Presidente della Camera.

UGO LISI. Signor presidente, mi associo alle parole del collega Di Virgilio, sottolineando come l'esame di altro provvedimento in sede di Commissioni riunite abbia comportato purtroppo un ulteriore slittamento dell'orario, la qual cosa rende impraticabile una soluzione alternativa al rinvio. Peraltro, diversi colleghi, che hanno dato il loro contributo in questi mesi di indagine conoscitiva, oggi per diversi motivi sono assenti.

Vorrei sottolineare, inoltre, che finora abbiamo svolto un ottimo lavoro e accelerare all'ultimo momento mi sembrerebbe contrario rispetto alla serietà con cui abbiamo agito finora.

GIUSEPPE ASTORE. Signor presidente, anch'io avrei da ridire su diverse questioni, a cominciare dalla composizione dei relatori per l'incontro del 3 maggio, come lei sa bene. Questa richiesta di rinvio, tuttavia, non mi sembra giusta, innanzitutto per chi ha lavorato e soprattutto per lei, presidente, che ha dato l'anima, in questi giorni, pur di presentare una relazione accettata dalla maggioranza di questa Commissione.

Lo ripeto, avrei tanto da dire. Ad esempio, credo che sia sbagliata la scaletta prevista per il 3 maggio, ma non mi azzardo, proprio per il buon nome delle istituzioni, a dire che quell'invito dovrebbe essere ritirato o rinviato. Lo considero soprattutto un atto di cortesia nei suoi riguardi, signor presidente: è da apprezzare il suo comportamento di mediazione assoluta, forse anche eccessiva, pur di arrivare ad un documento condiviso da tutti.

Pregherei pertanto l'onorevole Di Virgilio e il gruppo di Forza Italia di ripensare alla proposta di rinvio. Peraltro, l'invito è già stato inoltrato e un rinvio acquisterebbe un significato diverso all'esterno che tradirebbe le intenzioni di chi lo propone. Tutti abbiamo chiesto di accelerare i tempi, tutti abbiamo chiesto di approntare il documento nel più breve tempo possibile, tutti abbiamo chiesto al presidente di modificarlo. Mi sembra che il risultato sia un prodotto equilibrato, un prodotto che non cade nella battaglia politica, perché si è limitato, in effetti, a trascrivere il risultato delle audizioni e il riassunto di quello che dovrebbe fare il Parlamento in rapporto alle esigenze sociali della famiglia.

Vi prego, per la correttezza di rapporti che sempre ha contraddistinto questa Commissione, di evitare che questo atto di rinvio possa essere strumentalizzato all'esterno.

KATIA ZANOTTI. Onorevole Di Virgilio, capisco che alcune scelte fanno parte dei compiti professionali della minoranza. Da tempo lei chiede un rinvio della presentazione del 3 maggio. Se la richiesta è

del tutto legittima, lo è meno avanzarla adducendo come motivazione il fatto che non c'è stato il tempo né il modo di discutere questo documento. Rilevo, al contrario, che il documento è nelle nostre mani ormai da una ventina di giorni ed abbiamo avuto, se non ricordo male, ben tre occasioni di interventi in discussione di merito sul testo. Il presidente ha sollecitato più volte i componenti della Commissione a produrre, anche per iscritto, emendamenti, proposte di modifica.

Siamo arrivati esattamente ad una settimana dalla presentazione di questo lavoro di indagine, anche attraverso la relazione del presidente, e devo dire francamente che chiedere adesso un rinvio della giornata di presentazione farebbe supporre una serie di difficoltà o comunque introdurrebbe una serie di retrospensieri che non corrispondono minimamente ad un dato di fatto che trovo sia difficilmente smentibile.

Da molto tempo stiamo lavorando su tali questioni; il lavoro di indagine, al riguardo, ha prodotto un materiale che ha trovato una buona sintesi nel documento presentato dal presidente; trovo che ci siano tutte le condizioni per andare avanti. Sono rammaricata, da questo punto di vista, per l'intervento dell'onorevole Astore che richiama sempre questo problema che riguarda il 3 maggio; sarebbe stato utile prendersi il tempo necessario anche per risolvere definitivamente la questione dei relatori...

GIUSEPPE ASTORE. Per me è risolto...

KATIA ZANOTTI. Meglio così. Tuttavia, siccome c'è un'articolazione della giornata del 3 maggio che consente, perfino in misura paritaria, alla maggioranza e all'opposizione di intervenire per le necessarie sottolineature di condivisione o di piccola o grande presa di distanza, sono molto stupita di questa reiterata richiesta, che non condivido.

Per questo motivo ritengo assolutamente necessario procedere, sapendo bene che quello che abbiamo a disposizione, anche con ulteriori correzioni o aggiorna-

menti, è un documento che abbiamo fra le mani ormai da più di due o tre settimane.

SALVATORE MAZZARACCHIO. Il problema non è se siamo pronti o meno, se si è lavorato o meno. Non è questo in discussione, anzi sicuramente siamo tutti d'accordo nel dire che tutti hanno lavorato, e non c'è da avanzare alcun rilievo in questo senso.

C'è però un fatto nuovo. Noi usciamo appena da una riunione dove, pur essendo le due Commissioni d'accordo nel chiedere la revisione del provvedimento approvato dal Senato, guarda caso si tratta di provvedimenti che si riferiscono a questa indagine ed alle categorie qui considerate. Ora, con quale stato d'animo, questa sera, parleremo di questo argomento, sapendo che il Senato ha già sottratto delle risorse finanziarie a queste categorie? Aspettare il 3 maggio perlomeno ci consente di vedere quale sarà l'orientamento del comitato ristretto e se, nel frattempo, il Governo avrà rivisto la sua posizione. Diversamente, noi esprimeremo un giudizio che non risponde alle nostre convinzioni.

Tutti abbiamo le stesse convinzioni, maggioranza e minoranza. Tutti siamo convinti che questo provvedimento del Senato vada rivisto, in quanto sottrae risorse e quindi sminuisce il lavoro svolto dalla Commissione e portato avanti dal presidente Lucà. Con quale stato d'animo noi esprimeremo un giudizio questa sera? Questo è il punto.

Allora, attendiamo almeno il giorno 3. Se poi si vuole votare stasera, lo si faccia, ma lo stato d'animo non è quello che tutti noi avremmo desiderato. Siamo in presenza di un atto concreto, approvato dal Senato, che sottrae risorse. Nel documento parliamo, invece, di risorse aggiuntive.

Se poi vogliamo autoilluderci è un altro discorso. La motivazione della richiesta è solo questa; non ci sono riserve — ci mancherebbe — nei confronti del presidente e di tutti coloro che hanno dato il loro contributo, che senz'altro è stato maggiore del mio.

L'unica riserva è questa. Secondo me, potremo parlare con maggiore serenità il giorno 3. Poi decidete come volete!

TOMMASO PELLEGRINO. Nel mio breve intervento potrei ripercorrere il contenuto delle diverse audizioni, per sottolinearne gli aspetti positivi. Mi fa piacere sottolineare come, in questo periodo, abbiamo prodotto un documento articolato nel quale, tenendo presenti le diverse esigenze, siamo arrivati ad una convergenza rispetto alle diverse posizioni. A mio avviso è importante, anche considerando i tempi, cercare di arrivare comunque alla conclusione di questa indagine conoscitiva sulla famiglia. Effettivamente è stato svolto un lavoro molto articolato, dal quale emerge la fotografia della famiglia attuale. Rispetto a tutte le possibilità giuridiche e legislative, è ovvio che il documento sarà oggetto di studio in una sede probabilmente diversa; è evidente, però, che il contenuto del documento corrisponde alla fotografia della famiglia in Italia.

Sono certo che, attraverso la considerazione e lo spazio che verrà dato soprattutto ad esigenze diverse da quelle del contesto europeo, si riuscirà a dare una risposta adeguata. Mi riferisco, ad esempio, al fatto che i giovani, in Italia, sono costretti a restare nelle famiglie di origine per un arco di tempo sicuramente maggiore rispetto ai giovani degli altri paesi europei. Mi riferisco anche al diverso rapporto con la stabilità lavorativa dei giovani in Italia rispetto a quelli degli altri paesi europei. Sicuramente ci sono delle condizioni diverse, ma questo documento, nel definire e precisare queste diversità rispetto alle famiglie degli altri paesi europei, rappresenta il punto di partenza per comprendere come dobbiamo intervenire, da un punto di vista legislativo, per mettere anche i giovani italiani nelle condizioni di essere al passo con i loro coetanei degli altri paesi europei.

Ribadisco, pertanto, il mio sostegno al documento.

PRESIDENTE. Credo che a questo punto si debba esprimere un orienta-

mento. A me spiace davvero molto — onorevole Di Virgilio, la prego di credermi, e voglio segnalarlo anche agli altri colleghi dell'opposizione che sono intervenuti — che non si siano realizzate le condizioni per una discussione finale, attraverso la quale si potesse valutare la possibilità di integrare ulteriormente, di limare il testo del documento, così come è stato predisposto, ovviamente sulla base dei suggerimenti e delle proposte avanzate dai gruppi.

Dal momento che ho sempre segnalato l'intenzione di giungere ad una proposta ampiamente condivisa, mi sono adoperato perché questo obiettivo fosse alla portata delle nostre possibilità. Ho consegnato alla vostra attenzione il testo di una proposta di documento conclusivo il 4 aprile. Ho chiesto ripetute volte ai colleghi di segnalare al presidente le integrazioni, le proposte di modifica, di rielaborazione del testo, che potessero in qualche modo rendere più riconoscibile il testo medesimo, in relazione alle esigenze di ciascun gruppo, di ciascun componente della Commissione.

Il tempo è passato, i gruppi hanno fatto giungere all'attenzione del presidente le loro osservazioni in maniera tale che io mi sono disposto a formulare l'ultima proposta — quella che a questo punto ritengo francamente definitiva — nel corso di questa mattina.

Nessuno più di me, ovviamente, può esprimere un certo rammarico per il modo con cui, alla fine, ci siamo predisposti a questo lavoro finale. Questa mattina sono state sconvocate le sedute già previste, proprio per mettermi nelle condizioni, attraverso un lavoro di contatto con le diverse componenti degli schieramenti di questa Commissione, di giungere ad una proposta condivisa.

Sono fermamente convinto che ci metteremmo nelle migliori condizioni di dare un segnale forte all'opinione pubblica, al Parlamento, al Governo, al paese, se approvassimo questo documento a grande maggioranza. Rivolgo pertanto un appello a tutti i gruppi in questa direzione. Non mi pare che nel testo che ho consegnato alla vostra attenzione ci siano ragioni tali

— certo, ciascuno potrebbe trovare ragioni per non riconoscersi interamente nel testo — da respingerlo. È evidente che è un testo predisposto anche per consentire a tutti di potersi riconoscere, per quel tanto che basta, per approvarlo in maniera ampia e condivisa, ma indubbiamente contiene anche degli elementi nei quali non tutti possiamo riconoscerci.

La mia convinzione è che sui grandi indirizzi ci siano le condizioni per un'ampia convergenza. Se non sarà così, me ne rammarico, perché un documento approvato con un'ampia condivisione avrebbe un altro impatto ed un altro significato, considerata la delicatezza, l'importanza e l'attualità — nel dibattito del paese, oltre che del Parlamento — di un tema come quello legato alle problematiche della famiglia.

Abbiamo lavorato con grande impegno per molti mesi per giungere a questo obiettivo e probabilmente questo documento meritava qualcosa di più.

Mantengo fermamente l'iniziativa del 3 maggio, ma è chiaro che il Presidente della Camera potrà, a sua volta, assumere una posizione diversa, essendo pienamente legittimato a farlo. Io stesso mi recherò dal Presidente della Camera per segnalare alcuni problemi, ma ritengo che se noi oggi approviamo la relazione saremo nelle condizioni di presentarla nel modo più serio ed autorevole. Abbiamo lavorato molto, in questi mesi; il testo è pronto, ne abbiamo discusso a lungo, e abbiamo chiuso la fase della discussione generale perché non vi erano altre richieste di intervento.

A questo punto, la Commissione proceda ad una votazione di questa relazione, nel testo che è stato formulato e consegnato a ciascuno dei suoi componenti.

DOMENICO DI VIRGILIO. Presidente, io rimango allibito. Ho avuto il testo alle 13,55. In precedenza, questa mattina abbiamo lavorato intensamente in sede di Commissioni riunite e adesso dovremmo votare a scatola chiusa un documento che dovremmo aver letto — cosa impossibile a meno che uno non sia Pico della Mirandola — in tre minuti.

Sono davvero allibito. Dove sarebbe la serietà di una Commissione che deve valutare adeguatamente un documento?

La mia proposta di rinvio non riguarda il contenuto, nella maniera più assoluta...

PRESIDENTE. Onorevole Di Virgilio....

DOMENICO DI VIRGILIO. Mi permetta di terminare, la prego.

PRESIDENTE. Prego.

DOMENICO DI VIRGILIO. Lei propone di mettere ai voti un testo di 80 pagine, al quale sono state apportate modifiche che, almeno personalmente, non conosco. Credo che nessuno dei miei colleghi abbia avuto modo di leggere, tra un lavoro e un altro, il documento con le eventuali modifiche.

Per questo noi di Forza Italia chiediamo un atto puramente formale di rinvio, ma non per il contenuto. Rimaniamo allibiti per la sua pretesa di porre in votazione, addirittura oggi, un testo che nessuno ha potuto leggere, a meno che qualcuno non lo abbia avuto prima, cosa che assolutamente non credo. Questo è inammissibile, non può chiederci una cosa del genere. Chiediamo, allora, che il documento venga votato il 2, altrimenti saremo costretti a votare contro — e non lo vogliamo fare — non conoscendo il contenuto del documento.

La richiesta di rinvio temporale è una pura richiesta metodologica, per dar tempo di analizzare profondamente le modifiche apportate; non è una richiesta ideologica, per mettere in difficoltà qualcuno.

Noi non conosciamo le modifiche e adesso sento addirittura che lei vorrebbe andare al voto. Signor presidente, su questo non siamo assolutamente d'accordo.

FRANCESCO PAOLO LUCCHESI. Avevo chiesto di intervenire prima che lei enunciasse le sue conclusioni e prima che prendesse la parola Di Virgilio. Comunque, forse è stato meglio, perché in questo modo ho avuto modo di capire meglio

alcuni elementi. Intendevo sollevare una questione solo formale, non sostanziale.

Innanzitutto non ho avuto modo di intervenire perché non ero presente e devo dare atto al presidente del grande sforzo che ha compiuto nel redigere il documento, che considero puntuale, completo, esaustivo. Esso mette a punto tutte le problematiche che sono state esaminate nelle varie audizioni; avendole seguite quasi tutte devo convenire che la sintesi operata in questo documento è complessa e puntuale, anche nella parte che riguarda i punti critici e le previsioni di applicazione legislativa di quei punti che sono stati approfonditi.

Devo dire che il documento rappresenta un po' un insieme di sogni. Vogliamo tanto, ma non si può avere tutto. Tuttavia, è giusto elencare i vari aspetti, in modo che l'iniziativa del Governo e l'iniziativa parlamentare portino a definizione quelle problematiche che sono state affrontate in sede di audizione.

Devo dire che, complessivamente, il documento predisposto dal presidente ci soddisfaceva nella sua impostazione anche perché, in definitiva, non prendeva posizioni di tipo ideologico, ma rappresentava una sintesi attenta e precisa di ciò che era stato detto nelle audizioni. Devo, insomma, complimentarmi con il presidente, che era riuscito ad essere quanto meno obiettivo nella stesura del documento.

Ho letto — non ero presente — tutti gli interventi dei colleghi che hanno espresso un giudizio su questo documento. Poco fa ho ricevuto il documento finale e, avendo partecipato brevemente all'altra riunione, ho avuto tempo di sfogliarlo e di verificare quali punti sono stati modificati. Devo dire che le modifiche, in definitiva, tengono conto delle osservazioni di alcuni colleghi ma, soprattutto, secondo me, di quelle fatte da una parte della maggioranza. Il risultato è un'immagine un po' sfocata e sbiadita della famiglia.

Un collega ha affermato che la sua relazione rappresenta la famiglia come un Eden, un luogo di equilibrio e di felicità, ma non è così. Per alcuni che siedono in questa Commissione la famiglia è un luogo

restrittivo: qualcuno ha usato esattamente questa parola. Insomma, si è detto che la famiglia è anche un luogo di violenza. Certo, può accadere, ma questa è l'eccezione. La famiglia non deve essere quella che è stata descritta nel documento corretto: questa è l'eccezione, ciò che non dovrebbe essere, non ciò che esiste. Su questo, dunque, noi non siamo d'accordo.

Sul documento iniziale abbiamo espresso la nostra condivisione, ma le aggiunte successive, secondo noi, offrono una visione distorta della famiglia e un quadro diverso da quello che è emerso nelle audizioni che, lo ripeto, il presidente era riuscito a rappresentare in modo ideale.

A questo punto, caro presidente, mi permetto di avanzare una proposta. Nella proposta dell'onorevole Di Virgilio vedo la volontà di approvare unanimemente questo documento. Sono d'accordo con lei, presidente, quando afferma che la Commissione affari sociali è l'unica del Parlamento ad aver lavorato in questo senso; dunque, stiamo dando un segnale davvero importante e non dobbiamo perder un'occasione irripetibile. La raccolta di tutta questa documentazione e la sintesi di tutte le problematiche emerse, al fine di portarle all'attenzione dell'opinione pubblica, mi pare un fatto di straordinaria importanza, e su questo conveniamo tutti.

Le difficoltà cominciano quando si parla di approvazione unanime del documento. Non possiamo accettare le convinzioni degli altri, avendo ciascuno le proprie. Mi chiedo, allora, perché dobbiamo approvare il documento. Lei, presidente, lo ha redatto e lo ha fatto nel modo migliore, come le ho riconosciuto. A questo punto accettiamo il suo documento, lei se ne fa carico e, senza bisogno di approvarlo, andiamo all'incontro previsto. Non credo che questo sia contro il regolamento e, in tal caso, me lo dica. Se consideriamo il documento finale come una relazione predisposta dal presidente, come fosse il relatore di un provvedimento, non c'è bisogno di approvarlo. Non è un atto legislativo, ma la conclusione di un ciclo di audizioni, che lei è riuscito a sintetizzare.

Quindi potremmo anche evitare il voto, visto che tutti vogliamo andare a questa conferenza.

Lo ripeto, apprezzo la proposta dell'onorevole Di Virgilio, tuttavia mi pare che anche la mia soluzione, se lei ritiene di poterla accettare, tagli — come si dice — la testa al toro e dia la possibilità ad ognuno di noi di esprimere la sua opinione su argomenti così importanti, senza togliere nulla ad alcuno.

GIOVANNI MARIO SALVINO BUR-TONE. Interverrò brevemente, solo per ricordare al collega Di Virgilio che abbiamo approvato tanti documenti, senza la possibilità di approfondirli e addirittura di leggerli, nella passata legislatura.

Signor presidente, siamo convinti che lei abbia ripreso con puntualità gli elementi emersi nei lavori della Commissione. Il documento è pronto da tempo; sono state apportate solo poche e non significative modifiche. Noi, signor presidente, riteniamo che i tempi debbano essere quelli già stabiliti, quindi la invitiamo a mettere ai voti il documento finale.

PRESIDENTE. Non intendo replicare. Onorevole Di Virgilio, le dico con grande franchezza che il suo atteggiamento di oggi francamente non depone coerentemente a favore di una soluzione di carattere unitario tra gli schieramenti. Fin dal primo momento lei ha sempre chiesto un rinvio dell'iniziativa del 3 maggio, persino quando, venti giorni fa, ho depositato la proposta di documento finale.

Abbiamo fatto tutto quello che potevamo, quindi abbiamo il dovere di segnalare al paese il lavoro che abbiamo svolto. Ci sono emergenze che chiedono un'assunzione di responsabilità dal punto di vista legislativo, alla quale il Parlamento non si può sottrarre. Un ulteriore rinvio di un'iniziativa di questo genere non sarebbe opportuno. Nel momento in cui siamo alle prese con discussioni, con un dibattito che coinvolge le parti sociali, con tavoli di incontro e quant'altro, c'è l'esigenza di segnalare quello che abbiamo fatto.

In questo senso, ogni operazione di dilazione segnalerebbe, da parte della Commissione e del Parlamento, il rifiuto di assumere una responsabilità, che a questo punto ritengo non solo necessaria, ma perfino dovuta, per onestà rispetto a noi stessi, ma anche per una necessità di trasparenza e coerenza da parte della nostra Commissione.

Spero che vi siate resi conto di quanto fosse forte l'intenzione e la volontà, da parte del presidente, di giungere ad una soluzione ampiamente e largamente condivisa. Naturalmente ora non posso che esprimere una presa d'atto: mi rendo conto che non siamo riusciti a conseguire questo obiettivo, ma a questo punto diventa inevitabile procedere e votare il documento.

Non è pensabile che non si proceda al voto. Lo dico ringraziando l'onorevole Lucchese di questo tentativo di soluzione e delle sue parole di apprezzamento per il testo che è stato predisposto, a suo tempo, come proposta originaria, da parte del presidente. Qui non si tratta di concludere con un atto che impegna la responsabilità personale del presidente della Commissione, ma di assumere una decisione con riferimento ad un atto che ha un profilo di carattere istituzionale, che esprima cioè la volontà, l'orientamento, l'indirizzo del Parlamento, in questo caso, ovviamente, per il tramite della Commissione di merito, la Commissione affari sociali.

Non possiamo sottrarci alla responsabilità di votare, quindi, il documento conclusivo.

DOMENICO DI VIRGILIO. Signor presidente, intervengo per dichiarazione di voto. Noi di Forza Italia non accettiamo un'interpretazione che non corrisponde alla verità. Quando lei ci ha dato il documento, i primi di aprile, abbiamo chiesto il rinvio per motivi puramente formali, per il fatto che si è voluto organizzare l'incontro necessariamente il 3, ad una settimana di distanza dal *family day*. Oggi chiediamo un rinvio, non conoscendo il contenuto del documento. Noi di Forza Italia non mettiamo in discussione la sua

correttezza, nella maniera più assoluta. Abbiamo presentato 14 punti di modifica, ma non sappiamo — non l'ho letto — quanto sia stato recepito o meno.

Per questo motivo, proprio per non alimentare alcun contrasto, noi non parteciperemo al voto. Lo faremo anche per non esprimere un voto contrario, cosa che sarebbe un controsenso. Non è una scorrettezza nei suoi confronti, signor presidente. L'interpretazione autentica è quella che ho appena dato. Non voteremo — lei ora ci consentirà di uscire — perché non siamo a conoscenza di quello che dovremmo votare.

DANIELA DIOGUARDI. Mi permetto di dire che, in realtà, i cambiamenti non sono tali da non poter essere letti in poco tempo. Insomma, lo si sarebbe potuto fare.

Noi voteremo a favore, anche se il documento non è il nostro. C'è stato uno sforzo di mediazione, fatto proprio perché abbiamo a cuore l'interesse dei cittadini e delle cittadine. Sicuramente il lavoro mette al centro le politiche sociali, proponendo di incrementare la spesa. Credo che questo sforzo debba vederci tutti partecipi.

Non siamo d'accordo sull'impianto familistico, non tanto perché consideriamo la famiglia un luogo restrittivo, ma perché riteniamo che la famiglia non debba essere un modello prescrittivo, una gabbia, ma una libera scelta di cittadini e cittadine.

Da questo punto di vista, dall'indagine sono emersi anche altri problemi, quelli ad esempio delle famiglie di fatto. Anche di questi ci facciamo carico, sebbene siano assenti nel documento.

Per senso di responsabilità, dunque, il gruppo di Rifondazione voterà a favore, anche se non è il nostro documento.

FRANCESCO PAOLO LUCCHESI. Intervengo anch'io per dichiarazione di voto. Ho già largamente espresso le motivazioni per le quali non siamo d'accordo sul documento. Peraltro, un'ulteriore motivazione ce l'ha data l'onorevole Dioguardi, esprimendo un certo giudizio sul tipo di famiglia che noi non condividiamo. Aggiungo, a questo, la posizione « diluita » del

presidente, al quale pure esprimiamo la nostra solidarietà. In definitiva, siamo costretti a votare contro.

(I deputati appartenenti al gruppo di Forza Italia lasciano l'aula).

PRESIDENTE. Non essendovi altre richieste di intervento per dichiarazione di voto, pongo in votazione la proposta di documento conclusivo.

(È approvata).

Dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 15,50.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. COSTANTINO RIZZUTO

*Licenziato per la stampa
il 26 aprile 2007.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia.

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

**DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA
SULLE CONDIZIONI SOCIALI DELLE FAMIGLIE IN ITALIA**

I N D I C E

1. IL PROGRAMMA E GLI OBIETTIVI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA
2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO NELLA XIII, NELLA XIV E NELLA XV LEGISLATURA
 - 2.1 Provvedimenti approvati nella XIII legislatura.
 - 2.1.1 La riforma dell'assistenza (legge n. 328 del 2000).
 - 2.1.2 Misure a favore dei portatori di handicap e dei minori.
 - 2.1.3 Interventi a sostegno della maternità e della paternità, per il diritto di cura.
 - 2.2 I Provvedimenti approvati nella XIV legislatura.
 - 2.2.1 L'utilizzo delle risorse del fondo nazionale per le politiche sociali a favore della famiglia.
 - 2.2.2 I contributi a favore dei bambini neonati o adottati.
 - 2.2.3 Asili nido.
 - 2.2.4 Il fondo famiglia e solidarietà.
 - 2.2.5 Interventi a sostegno della maternità e paternità; provvedimenti a favore dei portatori di handicap.
 - 2.2.6 Interventi nel campo della giustizia.
 - 2.2.7 Interventi nel settore della scuola e della formazione.
 - 2.2.8 Misure di sostegno del reddito.
 - 2.3 I provvedimenti approvati nella XV legislatura.
 - 2.3.1 Le competenze istituzionali.
 - 2.3.2 Le risorse per la famiglia.
 - 2.3.3 Piano servizi socio-educativi.

- 2.3.4 Fondo per le non autosufficienze.
- 2.3.5 Fondo per le politiche giovanili.
- 2.3.6 Il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.
- 2.3.7 Interventi di natura fiscale e misure di sostegno al reddito.
- 2.3.8 Interventi a sostegno della maternità e paternità e per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.
- 2.3.9 Interventi nel settore della scuola e della formazione.
- 2.3.10 Interventi per fronteggiare il disagio abitativo.

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

- 3.1. Il processo di trasformazione delle famiglie.
 - 3.1.1. Le trasformazioni demografiche.
 - 3.1.2. I modelli familiari.
 - 3.1.3. Rapporto famiglia-lavoro.
 - 3.1.4. Le dinamiche familiari.
 - 3.1.5. Il benessere socio-economico.
- 3.2. Le criticità conseguenti alle trasformazioni evidenziate.
 - 3.2.1. La denatalità.
 - 3.2.2. Le difficoltà nelle relazioni intrafamiliari.
 - 3.2.3. La violenza contro le donne e in ambito domestico.
 - 3.2.4. Le difficoltà nella gestione del rapporto famiglia-lavoro; l'aggravamento della posizione della donna nello svolgimento delle funzioni lavorative e familiari.
 - 3.2.5. Il ruolo di protezione sociale della famiglia.
 - 3.2.6. Gli aspetti problematici del sistema fiscale.
 - 3.2.7. Gli aspetti problematici delle politiche sociali.
 - 3.2.8. Gli squilibri del sistema previdenziale.
 - 3.2.9. Le lacune del sistema di sostegno alla non autosufficienza e alla disabilità.
 - 3.2.10. Le criticità connesse alla condizione economica delle famiglie; impoverimento e sovraindebitamento.
 - 3.2.11. Le carenze del sistema sanitario.
 - 3.2.12. Le difficoltà delle famiglie immigrate.
- 3.3. I possibili interventi per migliorare il sostegno alle famiglie.

1. IL PROGRAMMA E GLI OBIETTIVI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

L'indagine conoscitiva sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia è stata deliberata dalla XII Commissione (Affari sociali) della Camera dei deputati il 1° agosto 2006, dopo aver acquisito l'intesa del Presidente della Camera ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento.

Come evidenziato nel programma approvato dalla Commissione, il ricorso all'indagine conoscitiva è parso necessario anche in relazione alle numerose iniziative parlamentari promosse nel corso della XIII e XIV legislatura in ordine alle tematiche della famiglia.

Nel settore socio-assistenziale occorre tener conto della riforma del titolo V della Costituzione e dei relativi effetti sulla legislazione.

In considerazione della complessità e delicatezza del tema, gli obiettivi dell'indagine conoscitiva investono una pluralità di profili.

In primo luogo, il programma dell'indagine conoscitiva rimarcava l'esigenza di acquisire un quadro completo delle iniziative regionali e locali, assunte in attuazione sia della legge 8 novembre 2000, n. 328 sia dei provvedimenti in campo sociale e assistenziale adottati dalle singole Regioni, ivi inclusi quelli specificamente rivolti al sostegno della famiglia. La ricostruzione di tale quadro era diretta ad acquisire una migliore conoscenza dello stato dei servizi sociosanitari ed educativi, nelle diverse realtà territoriali, anche in relazione all'attività di sostegno svolta dalle associazioni di volontariato e dal terzo settore nel suo complesso.

In secondo luogo, l'indagine risultava finalizzata ad ottenere elementi di valutazione sull'esperienza offerta da alcune misure previste dalla legislazione nazionale, quali gli assegni di maternità, gli assegni ai nuclei familiari, i contributi per i genitori dei bambini nati o adottati, il reddito minimo di inserimento, gli assegni nei casi di invalidità civile, cecità e sordomutismo (per i quali non è stata attuata la delega al Governo che ne prevedeva il riordino).

In terzo luogo, è parso utile acquisire dati ed informazioni sull'attività svolta, prevalentemente a livello tecnico, per la definizione dei livelli delle prestazioni sociali, di cui all'articolo 46 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (LEP o LIVEAS).

Va rilevato, peraltro, che l'indagine ha perseguito, unitamente all'obiettivo di verificare l'efficacia degli strumenti previsti dalla normativa vigente per il sostegno alle famiglie, anche la finalità di analizzare, più in generale, l'evoluzione del ruolo e delle condizioni sociali della famiglia, in relazione ai cambiamenti economici, demo-

grafici e culturali intervenuti nella società italiana nel corso degli ultimi trenta anni. Secondo le linee di indirizzo definite nel programma, tale analisi era destinata a concentrarsi sui compiti di assistenza e solidarietà svolti dalle famiglie, quale momento di solidarietà intergenerazionale, nei confronti dei soggetti più deboli, come gli anziani non autosufficienti, i disabili ed i figli. Contestualmente, è stata rimarcata l'esigenza di un maggiore approfondimento in merito alla domanda di servizi e prestazioni da parte delle famiglie sul versante sanitario, su quello dell'accesso ai servizi sociali, sulle forme di sostegno al reddito più idonee al superamento delle disuguaglianze, delle condizioni di povertà, di esclusione sociale (in particolare della popolazione immigrata) e delle diversità territoriali esistenti nel nostro Paese.

Il programma dell'indagine precisa, inoltre, che gli elementi di conoscenza acquisiti sono propedeutici ad una ridefinizione degli strumenti previsti dalla legislazione vigente e alla promozione di politiche integrate a favore delle famiglie (in particolare per quelle con figli a carico), che consentano, tra l'altro, di definire i nuovi livelli delle prestazioni sociali, secondo quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione. In tale contesto, è stata evidenziata l'opportunità di dedicare una particolare attenzione ai servizi per i portatori di handicap e per gli anziani non autosufficienti.

Per quanto concerne i risvolti economico-finanziari, il programma ha messo in luce l'esigenza di avviare un dibattito sull'entità delle risorse finanziarie destinate sia al Fondo nazionale per le politiche sociali (come affermato anche dalla Corte costituzionale) sia al Fondo nazionale per le politiche della famiglia e, più in generale, agli interventi di natura socio-assistenziale.

La Commissione ha deliberato di procedere nell'indagine conoscitiva attraverso lo svolgimento di un ciclo di audizioni alle quali ha dedicato 13 sedute. In particolare, sono stati auditi i rappresentanti dei seguenti soggetti:

ISTAT;

Fondazione CENSIS;

Organizzazioni sindacali: CGIL, CISL, UIL, UGL;

Osservatorio nazionale sulla famiglia;

Istituti previdenziali: INPS e INPDAP;

Associazioni delle famiglie: Forum delle associazioni familiari, Associazione nazionale famiglie numerose (ANFN), Coordinamento genitori democratici (CGD), Lega italiana famiglie di fatto (LIFF);

Conferenza delle regioni e delle province autonome;

ANCI;

Associazioni dei disabili: Federazione italiana per il superamento dell'handicap (FISH), Federazione delle associazioni nazionali dei disabili (FAND), Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base (CSA);

Associazioni dei consumatori: Associazione per la difesa e l'orientamento dei consumatori (ADOC), Associazione per i diritti degli Utenti e Consumatori (ADUC), Associazione difesa consumatori e ambiente (ADICONSUM), Unione nazionale consumatori, FEDER-CONSUMATORI, CODACONS, CITTADINANZATTIVA, Lega consumatori;

Associazioni imprenditoriali: Confindustria, Confapi, Confartigianato, Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa, Confcommercio, Confesercenti, Confederazione italiana agricoltori, Coldiretti, Confagricoltura e Casartigiani;

Istituzioni religiose: Commissione episcopale per la famiglia e per la vita presso la CEI, Consulta per l'Islam italiano, UCEI-Unione delle comunità ebraiche, Assemblee di Dio in Italia (ADI)-Chiese cristiane evangeliste, Unione delle chiese cristiane avventiste del 7° giorno e Federazione delle Chiese evangeliche in Italia;

Associazionismo e terzo settore: Forum terzo settore, Caritas, Comunità S. Egidio, Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie-ANFAA, Movimento italiano genitori-MOIGE, Associazione genitori de la Nostra Famiglia, Centro accoglienza Le Onde di Palermo, Associazione sindacale nazionale dei datori di lavoro domestico-ASSINDATCOLF, Associazione ACLI-COLF, Il Melograno-Associazione per i diritti civili delle persone vedove, Ageing Society-Osservatorio terza età;

docenti universitari, esperti della materia e Istituti culturali, di ricerca e a carattere scientifico: prof.ssa Chiara SARACENO, professore ordinario di sociologia della famiglia presso l'Università di Torino, prof. Filippo VARI, professore associato di diritto costituzionale presso l'Università europea di Roma, Centro internazionale studi famiglia (CISF), Associazione nazionale « Crescere insieme »);

operatori nel campo dell'assistenza sociale e loro ordini professionali e di docenti universitari, esperti della materia e Istituti culturali, di ricerca e a carattere scientifico (Associazione nazionale giuristi democratici, Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali, Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali, Associazione nazionale assistenti sociali);

Organi giurisdizionali che operano nel campo del diritto minorile e di famiglia: tribunale per i minorenni di Venezia, I Sezione del tribunale civile di Roma, procura della Repubblica presso il tribunale dei minorenni di Roma, Ufficio del giudice tutelare presso il tribunale di Roma sezione famiglia e minori della corte d'appello di Milano.

Il ciclo delle audizioni si è concluso con l'intervento del Ministro delle politiche per la famiglia, On. Rosy Bindi.

Gran parte dei soggetti auditi ha sottoposto all'attenzione della Commissione documentazione scritta in ordine alla tematica in esame. Il termine per la conclusione dell'indagine è stato fissato alla data del 31 marzo 2007.

2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO NELLA XIII, NELLA XIV E NELLA XV LEGISLATURA

2.1 I provvedimenti approvati nella XIII legislatura.

2.1.1 La riforma dell'assistenza (legge n. 328 del 2000).

Le linee guida della legge di riforma dell'assistenza si collocano in una prospettiva federalista, valorizzando il ruolo dei comuni e assicurando il coordinamento tra i diversi livelli istituzionali. In particolare:

spetta allo Stato l'individuazione dei livelli essenziali, da definirsi in sede di piano nazionale di assistenza, e la ripartizione annuale delle risorse;

alle regioni sono attribuiti compiti di programmazione, anche al fine di integrare i servizi in esame con quelli garantiti in altri settori (sanitario, scolastico, avviamento o reinserimento in attività lavorative ecc.) e di definire gli ambiti territoriali ottimali;

alle province è affidata la raccolta delle informazioni sulle conoscenze e sui bisogni in ambito provinciale ai fini del funzionamento del sistema informativo dei servizi sociali;

ai comuni è demandata la gestione delle competenze oggi frammentate in distinti settori d'intervento e la partecipazione al procedimento di definizione degli ambiti territoriali.

La riforma mira ad assicurare un sistema integrato di servizi sociali, a promuovere gli interventi per garantire la qualità della vita e pari opportunità, riducendo le condizioni di disagio sociale, derivanti dall'inadeguatezza del reddito, da difficoltà sociali e condizioni di non autonomia. Il provvedimento detta inoltre disposizioni per la promozione di particolari misure sociali tra cui la realizzazione di progetti individuali per persone disabili, il sostegno domiciliare per anziani non autosufficienti, misure di valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari. Il provvedimento provvede altresì al riordino di tutti gli emolumenti che a vario titolo sono corrisposti in campo sociale.

La riforma prevede anche l'adozione di una carta dei servizi sociali, da parte di coloro che erogano i servizi medesimi, nella quale siano indicati i criteri per l'accesso e le modalità di funzionamento e ogni utile informazione per i potenziali utenti nonché le procedure per assicurare la tutela di questi ultimi. Altro utile strumento volto ad

assicurare la conoscenza dei bisogni sociali è il sistema informativo dei servizi sociali, che lo Stato, le regioni, le province ed i comuni sono tenuti ad istituire.

Nel provvedimento sono, infine, previste diverse disposizioni per il coinvolgimento pieno, secondo il cosiddetto « principio di sussidiarietà orizzontale » dei soggetti pubblici e privati e, in particolare di quelli del privato sociale: ONLUS, fondazioni, associazioni, cooperative sociali, volontariato. Si tratta di un coinvolgimento che riguarda sia la fase della programmazione degli interventi sia quella della gestione della rete dei servizi.

Per la realizzazione delle finalità della riforma è previsto un incremento del Fondo per le politiche sociali.

In realtà l'evoluzione della dotazione delle risorse del Fondo è quella che risulta dalla seguente tabella:

Anno	Risorse complessive del Fondo nazionale per le politiche sociali
2001	1.590.713.072
2002	1.622.889.199
2003	1.716.555.931
2004	1.884.346.940
2005	1.308.080.940
2006	1.624.922.940
2007	1.637.141.000

Tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali sono indicate anche misure di sostegno per le donne in difficoltà e misure di sostegno per le responsabilità familiari.

Le misure di sostegno per le donne in difficoltà devono garantire la continuità e la prossimità dei benefici recati dalle disposizioni previste a sostegno delle ragazze madri e dei bambini in stato di adottabilità. Relativamente al sostegno delle responsabilità familiari, si precisa che il sistema integrato di interventi e servizi sociali riconosce e sostiene il ruolo peculiare delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale; sostiene e valorizza i compiti che le famiglie svolgono sia nei momenti critici e di disagio, sia nello sviluppo della vita quotidiana; sostiene l'associazionismo tra le famiglie e valorizza il ruolo delle famiglie nella formazione di proposte e di progetti per l'offerta dei servizi e nella valutazione dei medesimi.

Agli operatori è affidato il compito di coinvolgere e di responsabilizzare le persone e le famiglie per migliorare la qualità e l'efficienza degli interventi nell'ambito dell'organizzazione dei servizi. Nella predisposizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili nel territorio nazionale, e nei progetti obiettivo devono essere favorite le relazioni e la solidarietà tra generazioni.

Ai comuni è riconosciuta la facoltà di concedere prestiti sull'onore consistenti in finanziamenti a tasso zero (secondo piani di restituzione concordati con il destinatario del prestito) per sostenere le responsabilità individuali e familiari e agevolare l'autonomia finanziaria dei nuclei monoparentali, di coppie giovani con figli di gestanti in difficoltà, di famiglie che hanno a carico soggetti non autosufficienti con problemi di grave difficoltà economica.

2.1.2 Misure a favore dei portatori di handicap e dei minori.

a) I portatori di handicap.

La legge 21 maggio 1998, n. 162, recante « Norme di sostegno in favore di persone con handicap grave », affida alle regioni il compito di programmare interventi di sostegno familiare (aggiuntivi rispetto ai servizi operanti sul territorio) a favore dei soggetti handicappati gravi — affetti cioè da tetraplegia, grave insufficienza intellettiva, da minorazioni singole o plurime di cui all'articolo 3, comma 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 — con un'età compresa tra i diciotto e i sessantaquattro anni.

Gli interventi di sostegno familiare possono attuarsi mediante:

forme di assistenza domiciliare e di aiuto personale;

istituzione di servizi di accoglienza per periodi brevi e di emergenza;

rimborso parziale delle spese documentate di assistenza alla persona con handicap grave.

La legge promuove inoltre la predisposizione di programmi atti a garantire, ai soggetti interessati, il diritto ad una vita indipendente e, a tal fine, dispone che le regioni disciplinino le modalità di realizzazione di specifici programmi di aiuto alle persone disabili gestiti in forma indiretta, anche mediante la predisposizione, su richiesta, di piani personalizzati con verifica della qualità e della efficacia delle prestazioni erogate.

Con la legge finanziaria per il 2001 sono state previste ulteriori stanziamenti a favore dei soggetti con handicap grave (100 miliardi per il 2001, articolo 81 della legge 388/2000), dei cittadini colpiti dal morbo di Hansen e dalla sindrome di Down (articolo 97 della legge citata).

b) Misure assistenziali a favore dei minori e degli adolescenti.

La legge 28 agosto 1997, n. 285, recante « Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza », istituisce un Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (confluito poi nel Fondo nazionale per le politiche sociali) finalizzato alla realizzazione di interventi che favoriscano la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la socializzazione dell'infanzia e

dell'adolescenza. I progetti ammessi al finanziamento devono perseguire determinate finalità:

la realizzazione di servizi di contrasto della povertà e della violenza;

la sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia;

la realizzazione di servizi educativi e ricreativi per il tempo libero;

la realizzazione di azioni che promuovano l'esercizio dei fondamentali diritti civili, la migliore fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte di minori, lo sviluppo della qualità della vita per i minori, nel rispetto delle diversità culturali ed etniche;

la realizzazione di azioni che offrano un sostegno economico o attraverso servizi alle famiglie con uno o più minori portatori di handicap.

Al fine di realizzare le finalità della legge, il Dipartimento per gli affari sociali è tenuto all'attivazione di un servizio di informazione, di monitoraggio e di supporto tecnico, che si avvale del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia sopracitato. Tra le proprie funzioni il servizio provvede alla creazione di una banca dati dei progetti realizzati a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, favorisce la diffusione delle conoscenze e assiste gli enti locali e territoriali che lo richiedano nell'elaborazione dei progetti.

Il Ministro della solidarietà sociale trasmette annualmente una relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge e indice periodicamente, almeno ogni tre anni, la Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza (1).

2.1.3 Interventi a sostegno della maternità e della paternità, per il diritto di cura.

La legge 8 marzo 2000, n. 53, recante « Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e per il coordinamento dei tempi delle città », costituisce l'esito di una elaborazione teorica, normativa e di una mobilitazione sociale più che decennale.

Il testo approvato si propone di intervenire sulla legge n. 1204 del 1971 a tutela delle lavoratrici madri, di favorire un percorso di formazione continua, nonché di migliorare l'organizzazione dei tempi sociali, attraverso la promozione di orari dei trasporti, dei servizi di commercio e degli uffici della pubblica amministrazione più rispondenti ai bisogni di chi ne usufruisce.

(1) Ad oggi sono state presentate alle Camere n. 6 relazioni sullo stato di attuazione della legge n. 285 del 1997 (relativamente agli anni 1997-1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004). L'ultima relazione, relativa all'anno 2004, è stata trasmessa alla Presidenza della Camera il 16 gennaio 2006. A seguito dell'emanazione della legge n. 285 del 1997 sono state svolte inoltre n. 2 Conferenze nazionali sull'infanzia e l'adolescenza (nel novembre 1998 e nel novembre 2002).

La legge n. 53 del 2000 si articola intorno a tre fondamentali nuclei tematici:

la riscrittura organica della normativa sulle assenze dal lavoro per l'assistenza ai figli e l'ampliamento delle forme di agevolazione destinate ai genitori di portatori di handicap;

l'istituzione del congedo per la formazione continua e l'ampliamento dei congedi per la formazione;

il coordinamento degli orari delle città e la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la legge riconosce valore sociale al tempo dedicato alla cura dei figli e dei familiari, introducendo nuove e più flessibili forme di congedo, ampliando i diritti dei genitori naturali, adottivi o affidatari e favorendo una ripartizione più equa tra uomini e donne del lavoro di cura, attraverso la fruizione maschile dei congedi parentali.

L'introduzione dei congedi formativi afferma invece il diritto alla formazione continua ed apre nuovi spazi di crescita agli individui non più « ingabbiati » in un percorso di vita scandito irrevocabilmente nella successione tra formazione, lavoro e riposo.

Infine la legge si propone di attenuare la rigidità degli orari delle città, che sottrae tempo ad uomini e donne. Le norme in questione sviluppano principi già contenuti nella legge 8 giugno 1990, n. 142, trasformando quelle che erano opportunità in compiti per i comuni. Regioni e comuni, infatti, sono chiamati a concertare e promuovere piani territoriali degli orari e a negoziarli tra erogatori e fruitori dei servizi.

Il D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151, successivamente modificato e integrato dal D.Lgs. 23 aprile 2003, n. 115, ha ridefinito in modo organico la disciplina dei riposi e dei permessi, stabilendo il diritto delle lavoratrici madri di fruire, durante il primo anno di età del bambino, di due periodi di riposo, di un'ora ciascuno (ridotti alla metà in presenza di asilo nido o struttura simile messi a disposizione dal datore), anche cumulabili durante la giornata. Detti riposi spettano al padre nelle ipotesi previste dall'articolo 40. I riposi sono raddoppiati in caso di parto plurimo (articolo 41) e le ore fruibili sono individuate secondo l'orario di lavoro del genitore che si avvale dei riposi (circolare INPS n. 109/2000).

Le richiamate disposizioni si applicano anche in caso di adozione entro il primo anno di vita del bambino (circolare INPS 7 maggio 2001, n. 97).

Eguale, nel caso di adozione o di affidamento si applicano le disposizioni dell'articolo 42, riferite ai riposi e permessi per i figli con handicap grave (articolo 45). La Corte costituzionale con sentenza n. 104/2003 ha precisato che in caso di adozione o di affidamento ai genitori spettano i riposi giornalieri entro il primo anno dall'ingresso del minore nella famiglia (circolare INPS n. 91 del 2003).

L'articolo 43 stabilisce il trattamento economico dei riposi e dei permessi, consistente in un'indennità, a carico dell'ente assicuratore e pari alla retribuzione afferente agli stessi, anticipata dal datore di lavoro e successivamente da questi conguagliabile.

Le giornate di riposo o di permesso sono coperte da contribuzione figurativa, volontaria o da riscatto (articolo 44; circolare INPS n. 123 del 2001 e n. 85 del 2002).

Entrambi i genitori hanno diritto, alternativamente, di astenersi dal lavoro per malattia di ciascun figlio di età non superiore a tre anni nonché, nel limite di cinque giorni lavorativi all'anno, per malattia di ogni figlio di età fra i tre e gli otto anni. Tali congedi spettano anche per le adozioni e gli affidamenti, ma i limiti di età del bambino sono in tali casi elevati a sei e otto anni; il congedo è fruito nei primi tre anni dall'ingresso nel nucleo familiare del minore che abbia a quel momento un'età compresa tra i sei e i dodici anni (articoli 47 e 50).

I congedi per malattia del figlio sono computati nell'anzianità di servizio, esclusi gli effetti su ferie e tredicesima mensilità (articolo 48).

I congedi per malattia del figlio danno luogo a copertura figurativa fino al terzo anno di età del bambino; successivamente, e fino all'ottavo anno, è possibile la copertura contributiva figurativa (circolare INPS 123 del 2001), da riscatto o volontaria, secondo quanto previsto dall'articolo 35, comma 2 (cfr. anche articolo 49).

Si ricorda infine che l'articolo 80, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria per il 2001), aggiungendo un comma finale (4-bis) all'articolo 4 della L. 53 del 2000, ha riconosciuto il diritto al congedo lavorativo di cui al comma 2 dello stesso articolo 4 ai genitori, anche adottivi, di persone con handicap in situazione di gravità (2), o ad uno dei fratelli o delle sorelle conviventi, in caso di scomparsa del genitore.

2.2 I provvedimenti approvati nella XIV legislatura.

2.2.1 L'utilizzo delle risorse del fondo nazionale per le politiche sociali a favore della famiglia.

L'articolo 46 della legge n. 289/2002 (legge finanziaria 2003) ha introdotto significative modifiche alla disciplina del Fondo per le politiche sociali, anche al fine di adeguare la legislazione alle novità introdotte con la riforma del titolo V della Costituzione ed ai poteri attribuiti alle Regioni nel campo della assistenza sociale.

In particolare, si dispone la tendenziale soppressione dei vincoli di destinazione posti dalle singole norme di settore; con D.P.C.M. dovevano essere stabiliti i Livelli essenziali delle prestazioni sociali (il provvedimento non è stato emanato). In sede di riparto del Fondo tra le diverse finalità, sono assicurate innanzitutto le prestazioni costituenti diritti soggettivi, la cui gestione è affidata all'INPS (assegni ai nuclei familiari; assegni di maternità; agevolazioni per portatori di handicap etc). e almeno il 10 per cento delle disponibilità del Fondo deve essere destinato alle politiche di aiuto alla formazione della famiglia, in particolare all'acquisto della prima casa di abitazione e al sostegno alla natalità.

(2) Ai sensi dell'articolo 3, co. 3, della legge n. 104/1992 la situazione di handicap assume la connotazione di gravità « qualora la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione ». Gli accertamenti relativi sono effettuati ai sensi del successivo articolo 4 della stessa legge.

Negli anni successivi, nell'ambito di alcuni provvedimenti normativi statali, sono stati reintrodotti nuovi vincoli di destinazione per una parte delle risorse del Fondo, che hanno riguardato anche gli interventi a favore della famiglia.

Ad esempio, il decreto-legge n. 269 del 2003, ha posto a carico del Fondo il finanziamento relativo all'assegnazione alle donne residenti in Italia della somma di 1.000 euro per ogni figlio successivo al primo, nato o adottato nel periodo tra il 1° dicembre 2003 e il 31 dicembre 2004, prevedendo un contestuale incremento delle risorse del Fondo medesimo.

In sede di legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 2003, articolo 3, commi 116 e 117) è stata poi modificata la destinazione di una parte delle risorse aggiuntive del Fondo nazionale delle politiche sociali stanziata per il 2004 dal decreto-legge n. 269 del 2003. Le nuove finalizzazioni sono così indicate:

a) politiche a favore della famiglia e, in particolare, degli anziani e disabili: 70 milioni di euro;

b) abbattimento barriere architettoniche (3): 20 milioni di euro;

c) integrazione scolastica dei soggetti portatori di handicap: 40 milioni di euro;

d) servizi per la prima infanzia e scuola d'infanzia: 67 milioni di euro.

È importante sottolineare che la Corte costituzionale si è pronunciata più volte su tali vincoli di destinazione. Con la sentenza n. 423 del 2004, la Corte affronta in modo organico la problematica del sistema di disciplina e finanziamento del Fondo per le politiche sociali, nella fase attuale di transizione al nuovo modello di federalismo fiscale delineato articolo 119 della Costituzione.

La Corte evidenzia la piena autonomia delle Regioni nella decisione in merito alla finalizzazione delle risorse del Fondo ad esse destinate, nel caso in cui il legislatore statale non individui le prestazioni erogabili in concreto e, pertanto, non si possano richiamare i « livelli essenziali delle prestazioni » di cui all'articolo 117, comma 2, lett. m) della Costituzione.

Tale indirizzo è stato confermato con la sentenza n. 118 del 2006.

2.2.2 I contributi a favore dei bambini neonati o adottati.

Il decreto-legge n. 269 del 2003 (convertito nella legge n. 326 del 2003), prevede all'articolo 21 che alle donne residenti in Italia — purché cittadine italiane o di Paesi membri della comunità, senza limiti di reddito — sia assegnata la somma di 1.000 euro una tantum per ogni figlio nato o adottato successivo al primo (per data di nascita

(3) Ex legge n. 13 del 1989.

o di adozione). La nascita o l'adozione devono cadere nel periodo tra il 1° dicembre 2003 e il 31 dicembre 2004.

La legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266 del 2005, articolo 1, commi 331-334) ha disposto nuove misure a sostegno dei genitori per l'anno 2006, a carico del Fondo per la famiglia e per la solidarietà sociale (vedi *infra*). In particolare, si prevede un assegno di 1.000 euro:

per ogni figlio nato o adottato nell'anno 2005;

per ogni figlio nato nel 2006, secondo o ulteriore per ordine di nascita, ovvero adottato.

Ai fini del riconoscimento dei benefici in esame, è stabilito un limite di reddito del nucleo familiare pari a 50 milioni di euro. Tale limite si riferisce al reddito dell'anno 2004 e a quello dell'anno 2005, rispettivamente, per le due fattispecie summenzionate. Per la nozione di nucleo familiare, si fa rinvio alla disciplina di cui all'articolo 1 del decreto ministeriale 22 gennaio 1993 (4).

L'onere quantificato per i benefici in esame è pari a 696 milioni di euro per il 2006.

2.2.3 Asili nido.

a) La previsione di nuove risorse finanziarie per lo sviluppo delle strutture.

L'articolo 70 della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002) disciplina il finanziamento e la promozione degli asili nido, definiti come le « strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i 3 mesi e i 3 anni e a sostenere le famiglie e i genitori » che « rientrano nelle competenze fondamentali dello Stato, delle regioni e degli enti locali ».

A tal fine è previsto un fondo per gli asili nido nell'ambito dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (pari a 50 milioni di euro per il 2002, 100 milioni di euro per il 2003 e 150 milioni di euro per il 2004).

Entro il 30 settembre di ciascun anno, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali, è operato il riparto delle risorse del fondo tra le regioni. Queste ultime provvedono a ripartire le risorse finanziarie (statali e regionali) tra i comuni, singoli o associati, che ne facciano richiesta per la costruzione e la gestione degli asili nido nonché di micro-nidi nei luoghi di lavoro.

La legge disciplina inoltre l'istituzione di micro-nidi, nell'ambito dei propri uffici, da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti

(4) Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 21 del 27 gennaio 1993.

pubblici nazionali (per i figli dei relativi dipendenti), nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio. Gli standard minimi organizzativi devono essere definiti dalla Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali.

La legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003), all'articolo 91, istituisce, a decorrere dall'anno 2003, il Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro al fine di realizzare, nei luoghi di lavoro, servizi di asili nido e micro-nidi; tuttavia con la sentenza n. 320 del 2004, è stata dichiarata l'illegittimità anche delle norme sul Fondo di rotazione per il finanziamento dei servizi di asili nido o micro-nidi, di cui all'articolo 91 della legge n. 289 del 2002.

La Corte costituzionale si è pronunciata sui ricorsi presentati da diverse Regioni in merito ai due Fondi statali destinati al finanziamento degli asili nido.

Con la sentenza n. 370 del 2003, la Corte ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni dell'articolo 70 della legge n. 448 del 2001, che vanno fatti rientrare nell'ambito della potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, ritenendo prevalenti i profili della formazione ed istruzione pre scolare del bambino (oltre che ad alcuni profili della tutela del lavoro, connessi alla finalità di favorire la conciliazione tra tempi lavorativi ed impegni familiari).

La Corte ritiene illegittima, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, la costituzione di un fondo statale a destinazione vincolata, perché non rientrante nella fattispecie di cui al comma quinto dello stesso articolo 119 della Costituzione, in ordine agli interventi sociali a favore di determinate regioni o enti locali. Il Fondo in questione lederebbe pertanto l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, mantenendo indebitamente poteri discrezionali allo Stato.

La Corte ha altresì censurato un'altra disposizione dell'articolo 70, che affidava alla Conferenza Unificata Stato e autonomie locali la determinazione degli standard minimi organizzativi relativi ai micro-nidi nei luoghi di lavoro, in quanto in tal modo si verrebbe a negare la competenza legislativa delle regioni, nell'ambito dei principi posti dal legislatore statale.

In attuazione di tale sentenza, le risorse del Fondo per gli asili nido sono confluite nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali.

b) Le agevolazioni fiscali.

La legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002), all'articolo 70, comma 6, ha stanziato 6 milioni di euro nel 2002, i 20 milioni nel 2003 e i 25 nel 2004 per la copertura degli oneri legati alla deduzione delle spese di partecipazione alla gestione dei micro-nidi e dei nidi nei luoghi di lavoro. In particolare, i genitori possono dedurre le spese per un importo complessivamente non superiore a 2.000 euro per ogni figlio ospitato negli asili. Lo stesso importo (e per lo stesso periodo) sarà deducibile per i datori di lavoro dal reddito di impresa o dal reddito di lavoro autonomo, per ciascun bambino ospitato negli asili. Si dispone che la deduzione spetta esclusivamente

con riferimento ai micro-asili e ai nidi nei luoghi di lavoro gestiti dai Comuni.

Successivamente, la legge n. 289 del 2002 (articolo 91, comma 6) ha specificato che la norma di cui all'articolo 70, comma 6, si interpreta nel senso che la deduzione si applica con riferimento ai nidi ed ai micro-nidi gestiti sia dai comuni sia dai datori di lavoro.

La legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266 del 2005, articolo 1, comma 335) consente la detrazione d'imposta del 19 per cento, limitatamente al periodo di imposta 2005, per le spese documentate sostenute dai genitori per il pagamento delle rette degli asili nido.

La norma prevede un limite massimo di spesa di 632 euro annui per ciascun figlio che frequenta l'asilo nido. Pertanto, l'importo massimo della detrazione risulta di euro 120,08.

2.2.4 Il fondo famiglia e solidarietà.

Si rammenta, infine, che con la legge n. 266 del 2005 (5) è stata prevista la costituzione di un Fondo di 1.140 milioni di euro per il 2006 per interventi « volti al sostegno delle famiglie e della solidarietà per lo sviluppo socio economico ». La quota più rilevante di tali risorse (696 milioni di euro) è destinata al sostegno dei genitori, con l'assegnazione di un assegno di 1.000 euro per ogni figlio nato o adottato nell'anno 2005 e per ogni figlio nato nel 2006, secondo o ulteriore per ordine di nascita, ovvero adottato: tale misura ha un'efficacia limitata all'anno 2006.

2.2.5 Interventi a sostegno della maternità e paternità; provvedimenti a favore dei portatori di handicap.

Il decreto-legge 14 aprile 2003, n. 73 ha provveduto a reperire ulteriori risorse finanziarie, al fine di assicurare il finanziamento per gli assegni ai nuclei familiari con almeno tre figli minori (6) e per gli assegni di maternità (7).

L'articolo 1 della legge 15 ottobre 2003, n. 289, modificando il comma 2 dell'articolo 70 del D.Lgs. 151 del 2001, in merito all'indennità di maternità per le libere professioniste, ha stabilito che tale indennità, che viene corrisposta dalla cassa di previdenza alla quale la professionista è iscritta, è pari all'80 per cento dei cinque dodicesimi (corrispondenti ai cinque mesi di copertura dell'indennità) del reddito da lavoro autonomo percepito e denunciato ai fini fiscali nel secondo anno precedente a quello della domanda.

Il D.Lgs. 23 marzo 2003, n. 115 ha provveduto ad integrare le disposizioni del D. Lgs. n. 151 del 2001, ampliando le tutele già previste in favore della maternità. In particolare si è prevista: la

(5) Legge finanziaria per il 2006; cfr. articolo 1, comma 330 e ss.

(6) Di cui all'articolo 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

(7) Di cui all'articolo 74 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151.

possibilità di collocare in mobilità anche le lavoratrici in stato di gravidanza e puerperio; l'estensione in favore di alcune categorie di lavoratrici autonome, compresi i genitori adottivi o affidatari, del congedo parentale facoltativo; l'applicazione delle disposizioni vigenti in materia di riposi e permessi nel caso di adozione o di affidamento di soggetti con handicap grave.

Nell'ultimo scorcio della legislatura la legge 24 febbraio 2006, n. 104 ha esteso alle lavoratrici e ai lavoratori appartenenti alla categoria dei dirigenti, che prestano la loro opera alle dipendenze di datori di lavoro privati, la tutela previdenziale relativa alla maternità prevista dal D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151, con particolare riferimento al periodo di astensione obbligatoria dal lavoro, ai congedi parentali, e al diritto ad usufruire di tali congedi per il padre lavoratore.

Inoltre, si è estesa la possibilità di usufruire dei permessi per i parenti che prestano assistenza a portatori di handicap. In particolare l'articolo 3, comma 106, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004), ha eliminato il riferimento al periodo temporale di almeno cinque anni ai fini dell'accertamento della situazione di gravità dell'handicap di una persona con riferimento alla quale i genitori o i fratelli o le sorelle conviventi chiedano di poter usufruire dei permessi e dei congedi previsti dalla normativa vigente.

Sempre in materia di accertamento dell'handicap, va ricordato il decreto-legge n. 4 del 2006, in base al quale i portatori di menomazioni o patologie stabilizzate o ingravescenti, inclusi i soggetti affetti da sindrome di talidomite, sono esonerati da ogni visita medica successiva volta a verificare la permanenza della patologia.

2.2.6 Interventi nel campo della giustizia.

La legge n. 54 del 2006 definisce una nuova disciplina dell'affidamento dei figli conseguente alla separazione personale dei genitori, allo scioglimento, all'annullamento, alla cessazione degli effetti civili, alla nullità del matrimonio; la disciplina si applica anche ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati. La finalità cui risulta ispirata la nuova normativa è quella di salvaguardare il diritto del minore a mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori e di ricevere cura istruzione ed educazione da entrambi.

La legge n. 38 del 2006, anche in attuazione della decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 22 dicembre 2003, adegua il quadro legislativo vigente in materia di contrasto allo sfruttamento sessuale dei minori, alla manifestazione di nuove forme ed espressioni del drammatico fenomeno della pedofilia anche a mezzo dell'utilizzo dei moderni strumenti telematici. La legge, oltre ad intervenire sulla definizione delle fattispecie criminose contemplate nel codice penale, opera un complessivo aggravamento delle sanzioni amministrative e penali applicabili alle stesse, dettando anche alcune modifiche a norme processuali. Viene inoltre istituito e disciplinato il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet, al quale devono pervenire tutte le segnalazioni su siti pedopornografici e che opera in coordinamento con altri organi ed

uffici istituzionali e finanziari. Il Centro ha compiti informativi nei confronti della Presidenza del Consiglio, utili alla predisposizione del Piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia.

Si segnalano infine la legge n. 46 del 2002 (di ratifica dei Protocolli alla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, uno dei quali riguarda la vendita e la prostituzione dei bambini e la pornografia infantile) e la legge n. 6/2004 che introduce nel Codice civile (agli articoli 404 e seguenti) l'inedita figura dell'amministratore di sostegno.

2.2.7 Interventi nel settore della scuola e della formazione.

a) Tasse scolastiche e buono scuola.

L'articolo 28 del d.lgs. n. 226 del 2005, emanato ai sensi della legge n. 53 del 2003 (cosiddetta « Legge Moratti »), recante le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, ha disposto, a partire dall'anno scolastico 2006/2007, la gratuità dell'istruzione impartita nei primi tre anni degli istituti di istruzione secondaria superiore e dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale.

Un contributo particolare alle famiglie (c.d. « buono scuola ») è stato poi previsto per la frequenza delle scuole paritarie: la legge finanziaria 2003 (legge n. 289 del 2002, articolo 2, comma 7) ha infatti autorizzato a tal fine la spesa di 30 milioni di euro, per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2003 al 2005. L'individuazione di un limite di reddito per l'accesso al beneficio, introdotta dalla legge finanziaria 2004 (legge n. 350 del 2003, articolo 3, comma 94), è stata abrogata dal DL n. 35 del 2005 convertito dalla legge n. 80 del 2005 (art 14, comma 8-*bis*).

Va ricordato che la legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 2003) aveva finalizzato una quota del Fondo per le politiche sociali (per l'importo massimo di 100 milioni di euro negli esercizi 2004-2006) all'erogazione del « buono scuola »; la norma è stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 423 del 2004 in quanto lesiva dell'autonomia finanziaria delle regioni.

b) Integrazione scolastica dei portatori di handicap.

La riforma del sistema dell'istruzione scolastica e professionale, delineata dalla legge delega 28 marzo 2003, n. 53 e dai successivi provvedimenti di attuazione, ha confermato sostanzialmente la disciplina vigente in materia di integrazione scolastica, recata da alcuni articoli della legge quadro sull'handicap (legge n. 104 del 1992), poi confluiti nel cosiddetto « Testo unico dell'istruzione » (d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297). Strumenti principali di tale integrazione, oltre alla fornitura degli ausili tecnici necessari, sono: un progetto educativo individualizzato, il supporto di insegnanti specializzati (cosiddetti « insegnanti di sostegno »); la limitazione del numero di alunni nelle classi che ospitano alunni diversamente abili.

Alcune disposizioni innovative sono state adottate nell'ambito delle misure volte alla razionalizzazione della rete scolastica ed al contenimento della spesa per i docenti di sostegno: la legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003, articolo 35, co. 7) ha infatti ridefinito le modalità per l'accertamento dell'handicap, affidandolo ad una verifica collegiale delle ASL (anziché all'esame dello specialista della patologia denunciata ovvero dello psicologo in servizio presso le aziende sanitarie); contestualmente la norma ha attribuito l'attivazione dei posti di sostegno in deroga al rapporto insegnanti/alunni (uno a 138, ai sensi dell'articolo 40 della legge n. 449 del 1997) al dirigente dell'ufficio scolastico regionale, anziché al dirigente scolastico.

c) Iniziative a favore degli studenti universitari.

La legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004, articolo 4, commi da 99 a 103) ha previsto la concessione di prestiti fiduciari agli studenti capaci e meritevoli istituendo e finanziando con 10 milioni di euro per il 2004, un Fondo per la costituzione di garanzie sul rimborso dei prestiti concessi da banche ed altri intermediari finanziari.

La legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006, articolo 1, commi 554-556) ha poi istituito, e finanziato con 25 milioni di euro per il 2006, un Fondo per le spese sostenute dalle famiglie per le esigenze abitative degli studenti universitari.

2.2.8 Misure di sostegno del reddito.

La legge n. 350 del 2003 prevede, all'articolo 3, comma 101, che lo Stato concorra, insieme con le regioni, al finanziamento del reddito di ultima istanza, la cui istituzione è facoltà delle regioni: si tratta di un beneficio economico collegato ai programmi di reinserimento sociale e destinato, secondo la definizione di cui al presente comma, alle famiglie:

a rischio di esclusione sociale;

e i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro.

La quota di risorse con la quale lo Stato concorre al reddito di ultima istanza (8) è determinata dal Ministro del lavoro a valere sulla dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali.

L'istituto del reddito di ultima istanza sostituisce, di fatto, il cosiddetto reddito minimo di inserimento, che il D.Lgs. n. 237/1998 aveva introdotto in alcune aree territoriali in via sperimentale.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 423 del 2004 ha affermato l'illegittimità di tale disposizione. Il reddito di ultima

(8) Di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni.

istanza, destinato a soggetti in stato di particolare bisogno (e non esteso in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale), non è infatti riconducibile all'articolo 117, comma 2, lett. *m*) (livelli essenziali delle prestazioni) ma alla materia « servizi sociali » e, pertanto, rientra nella competenza esclusiva delle Regioni. Risulta pertanto illegittima la previsione di un cofinanziamento Stato-regioni per finalità di carattere assistenziale.

2.3 I provvedimenti approvati nella XV legislatura.

2.3.1 Le competenze istituzionali.

L'articolo 1, comma 19 lettera *e*) del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181 (9), Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche per la famiglia « nelle sue componenti e problematiche generazionali », nonché competenze concernenti gli interventi a sostegno della famiglia.

In particolare, salve le competenze attribuite dalla legge dai singoli Ministri, il Ministro delle politiche per la famiglia è delegato (10):

a) a promuovere e coordinare le azioni di Governo volte a garantire la tutela dei diritti della famiglia in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali, nonché ad assicurare l'attuazione delle politiche in favore della famiglia in ogni ambito;

b) ad adottare le iniziative necessarie per la programmazione, l'indirizzo, il coordinamento ed il monitoraggio delle misure di sostegno alla famiglia;

c) a promuovere e coordinare la comunicazione istituzionale in materia di politiche della famiglia;

d) a promuovere e coordinare le azioni di Governo in materia di regime giuridico delle relazioni familiari e a cooperare esprimendo l'intesa sulle azioni del Ministro per i diritti e le pari opportunità in materia di diritti, prerogative e facoltà delle persone che prendono parte ad unioni di fatto;

e) a promuovere e coordinare le azioni di Governo dirette a contrastare la crisi demografica;

f) a promuovere e coordinare le azioni di Governo in materia di interventi per il sostegno della maternità e della paternità; misure volte a favorire la conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura della famiglia; misure di sostegno alla famiglia, alla genitorialità ed alla natalità;

(9) Convertito nella legge 17 luglio 2006, n. 233.

(10) Cfr. il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 giugno 2006 (GU n. 149 del 29 giugno 2006).

g) a promuovere e coordinare le attività di Governo in materia di consultori familiari, ferme restando le competenze di carattere sanitario del Ministro della salute.

Il Ministro delle politiche per la famiglia è delegato ad esercitare le funzioni di indirizzo e coordinamento nella materia delle adozioni dei minori italiani e stranieri, nonché quelle attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri nell'ambito della Commissione istituita dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476.

Il Ministro coordina l'attività di Governo nell'ambito dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia ed è delegato a coordinare l'attività del Governo in materia di Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile. Il Ministro esercita le funzioni attribuite alla Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione all'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione ed analisi dell'infanzia e dell'adolescenza. Rappresenta, infine, il Governo italiano in tutti gli organismi internazionali e comunitari aventi competenza in materia di tutela della famiglia.

2.3.2 Le risorse per la famiglia.

L'articolo 19 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (11), Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale, istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri tre distinti Fondi per interventi riguardanti:

politiche della famiglia (comma 1);

politiche giovanili (comma 2);

politiche relative ai diritti e alle pari opportunità (comma 3).

Lo stanziamento per ciascuno dei tre Fondi è pari a 3 milioni di euro per il 2006 e a 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2007.

In base al comma 1 il Fondo per le politiche della famiglia è espressamente finalizzato a:

« realizzare e promuovere interventi per la tutela della famiglia, in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali »;

« supportare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia ».

Si ricorda, inoltre, che l'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia si basa su una convenzione a titolo oneroso tra l'ex Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Comune di Bologna con funzioni di

(11) Convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

Comune capofila (12). Della struttura, oltre alla costituzione di un apposito Comitato di coordinamento tecnico scientifico, supportato da esperti e rappresentanti delle Amministrazioni e da componenti e rappresentanti delle istituzioni regionali, locali e del mondo dell'associazionismo, fanno parte i rappresentanti di 25 Comuni italiani.

L'Osservatorio svolge in particolare i seguenti compiti:

Osservazione dei cambiamenti strutturali della famiglia e delle tipologie familiari

Monitoraggio dei principali indicatori socio-demografici

Individuazione di nuovi modelli di relazione tra le famiglie, le istituzioni, l'associazionismo sociale e il sistema produttivo

Strategie per la promozione e il sostegno delle relazioni e responsabilità familiari.

Raccolta e diffusione delle iniziative delle amministrazioni locali e delle associazioni promosse sul territorio nazionale;

Mappatura delle risorse esistenti sul territorio a sostegno delle famiglie

Raccordo con gli Osservatori già esistenti a livello regionale e locale;

Banca dati della legislazione esistente in campo nazionale e internazionale;

Analisi delle modalità di coordinamento e di raccordo nella governance delle politiche per la famiglia tra il livello nazionale, regionale, locale;

Analisi successive di impatto reale e differenziato per quanto riguarda la formazione delle famiglie, la procreazione, la cura e crescita dei figli, l'assistenza parentale;

Attività di rilevazione e monitoraggio su esperienze locali di solidarietà familiare e reti di associazioni familiari, con particolare attenzione alla costruzione di relazioni e raccordi con la gestione delle politiche locali.

Nel corso dell'audizione presso la XII Commissione della Camera, il Ministro delle politiche per la famiglia ha sottolineato l'orientamento del Governo di « promuovere l'elaborazione di proposte di legge e progetti di interesse nazionale con il coinvolgimento delle autonomie regionali e locali e finanziati dal Fondo nazionale delle politiche della famiglia anche attraverso forme di cofinanziamento e partenariato ». Il Ministro ha altresì espresso la volontà di potenziare il ruolo dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, che dovrà qualificarsi anche

(12) Il finanziamento dell'attività dell'Osservatorio è posto a carico del capitolo 3289, upb 6110, dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per un importo di 150.000 euro nel 2006.

come organismo tecnico scientifico di supporto alla Presidenza del Consiglio, prevedendo l'apertura di una nuova sede in una regione del Mezzogiorno (cfr.seduta del 18 luglio 2006).

Successivamente con l'articolo 1, comma 1250 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria per il 2007) è stato disposto uno stanziamento di 210 milioni di euro per l'anno 2007 e 180 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009, al fine di integrare le risorse del Fondo per le politiche per la famiglia.

Il predetto comma precisa anche che le risorse sono utilizzate per le seguenti finalità:

istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, prevedendo la partecipazione delle amministrazioni statali, delle regioni, degli enti locali e del terzo settore;

iniziative di conciliazione del tempo di vita e lavoro di cui alla legge 8 marzo 2000, n. 53;

iniziative per la riduzione dei costi dei servizi per le famiglie con numero di figli pari o superiore a quattro;

iniziative di sostegno dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile (13), dell'Osservatorio per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia (14);

valorizzazione delle iniziative degli enti locali ed imprese in materia di politiche familiari;

sostegno delle adozioni internazionali e della Commissione per le adozioni.

Il comma 1251 ha altresì disposto che il Ministro per le politiche della famiglia utilizzi il Fondo per le seguenti ulteriori finalità:

finanziare, d'intesa con le altre amministrazioni statali e con la Conferenza unificata, un piano nazionale per la famiglia, acquisire

(13) Ai sensi dell'articolo 17 della legge 3 agosto 1998, n. 269 (Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù), è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile con il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione della pedofilia.

(14) L'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451 (Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia) ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, presieduto dal Ministro per la solidarietà sociale. L'Osservatorio predispone ogni due anni il piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva di cui alla Dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell'infanzia, adottata a New York il 30 settembre 1990, con l'obiettivo di conferire priorità ai programmi riferiti ai minori e di rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo. Ai sensi dell'articolo 3 della stessa legge, l'Osservatorio si avvale di un Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia, con i seguenti compiti: raccogliere e rendere pubblici normative e dati statistici; realizzare una mappa aggiornata dei servizi e delle risorse destinate all'infanzia; analizzare le condizioni dell'infanzia; formulare proposte per migliorare le condizioni di vita dei soggetti in età evolutiva e per l'assistenza alla madre nel periodo perinatale; promuovere la conoscenza degli interventi delle amministrazioni pubbliche; raccogliere e pubblicare regolarmente il bollettino di tutte le ricerche e le pubblicazioni, anche periodiche, che interessano il mondo minorile.

indicazioni per il piano medesimo e verificarne l'efficacia, mediante l'organizzazione, con cadenza biennale, di una Conferenza nazionale sulla famiglia;

realizzare, in collaborazione con il Ministro della salute, un'intesa in sede di Conferenza unificata, relativa alla riorganizzazione dei consultori familiari;

promuovere un accordo in sede di Conferenza Stato-regioni, d'intesa con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale e della pubblica istruzione, per la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari.

Il riparto delle risorse del Fondo tra gli interventi di cui ai commi 1250 e 1251 è effettuato con decreto del Ministro delle politiche della famiglia (comma 1252); lo stesso Ministro disciplina con proprio regolamento l'organizzazione amministrativa e scientifica dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia (comma 1253).

2.3.3 Piano servizi socio-educativi.

I commi 1259-1260 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007 promuovono lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi.

Il comma 1259 prevede che, fatte salve le competenze delle regioni e degli enti locali, il Ministro delle politiche per la famiglia, di concerto con i Ministri della pubblica istruzione, della solidarietà sociale e per i diritti e le pari opportunità, promuove una intesa in sede di Conferenza unificata, avente ad oggetto la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei criteri sulla cui base le regioni attuano un piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi, al quale concorrono gli asili nido, i servizi integrativi e i servizi innovativi nei luoghi di lavoro, presso le famiglie e presso i caseggiati.

L'intesa sopraccitata è stipulata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (15), secondo il quale il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni, il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni.

Il piano straordinario di cui sopra è finalizzato al conseguimento, entro il 2010, dell'obiettivo comune della copertura territoriale del 33 per cento fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000 e alla riduzione degli squilibri esistenti tra le diverse aree del Paese.

Per le finalità del piano è autorizzata la spesa di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009.

(15) Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Il comma 1260, inoltre, prevede che per le finalità del piano possa essere utilizzata anche parte delle risorse stanziare per il Fondo per le politiche della famiglia di cui al comma 1250 della stessa legge finanziaria.

Si ricorda che il Consiglio europeo di Lisbona, nel marzo 2000, ha identificato lo sviluppo delle strutture per l'infanzia come uno degli snodi principali per l'incremento della partecipazione femminile al mercato del lavoro in modo da raggiungere l'obiettivo del 60 per cento entro il 2010. In particolare in Italia il dato relativo all'occupazione femminile nel 2005 (donne tra i 15 e i 64 anni) è pari al 45,3 per cento (16). In particolare, si è rilevata la necessità di favorire tutti gli aspetti delle pari opportunità, compresa la riduzione della segregazione occupazionale, e di rendere più facile la conciliazione della vita professionale con la vita familiare, anche effettuando una nuova analisi comparativa in materia di miglioramento dei servizi di custodia dei bambini.

Al fine di raggiungere gli obiettivi sopra indicati, nel marzo 2002, il Consiglio europeo di Barcellona ha invitato gli Stati membri ad elevare l'offerta di asili nido, in modo da consentirne la frequenza al 33 per cento dei bambini sotto i tre anni entro il 2010 (17).

Si segnala che la norma appare individuare risorse destinate a promuovere la realizzazione di servizi socio educativi su tutto il territorio nazionale, affidando ad una intesa in sede di Conferenza unificata la definizione dei criteri e delle modalità del relativo riparto. Al riguardo, si ricorda che la materia è stata oggetto di diverse pronunce della Corte costituzionale, che hanno interessato, in particolare, le disposizioni della legislazione nazionale volte ad ampliare il numero degli asili nido e degli asili aziendali.

Con la sentenza 17-23 dicembre 2003, n. 370, la Corte ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni dell'articolo 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, concernenti il finanziamento e la promozione degli asili nido. La Corte, anche sulla base dell'evoluzione normativa in merito alla funzione degli asili nido, ha ritenuto prevalenti i profili relativi alla formazione e all'istruzione pre-scolare del bambino, riconducendo pertanto gli interventi in materia nell'ambito della potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni.

La Corte ha ritenuto illegittima, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, la previsione di un fondo statale a destinazione vincolata, in quanto non rientrante nella fattispecie di cui al quinto comma dello

(16) Cfr. Istat, Le statistiche di genere, in, www.istat.it.

(17) La relazione illustrativa allegata al disegno finanziaria evidenzia che l'attuale copertura territoriale, al 31 dicembre 2005, è pari al 9,9 per cento. Secondo le stime del Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, riportate dalla medesima relazione, per ogni incremento del 5% della copertura nazionale sarebbero necessari due miliardi di euro. La relazione sottolinea, pertanto, che il raggiungimento dell'obiettivo indicato dal comma 1259 (copertura territoriale del 33% entro il 2010) richiederebbe una cifra complessiva di 9 miliardi di euro. In ragione dell'attuale congiuntura economica, lo stanziamento previsto da questa norma, fatta salva la possibilità di incrementare le risorse negli anni futuri, è sensibilmente inferiore alle necessità.

stesso articolo 119 Costituzione, in ordine agli interventi sociali a favore di determinate regioni o enti locali. Conseguentemente, secondo la Consulta, il Fondo in questione lederebbe l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, mantenendo indebitamente poteri discrezionali in capo allo Stato.

In attuazione di tale sentenza, le risorse del Fondo per gli asili nido sono confluite nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali.

Con la sentenza 28 ottobre 2004, n. 320, è stata dichiarata l'illegittimità anche delle norme sul Fondo di rotazione per il finanziamento dei servizi di asili nido o micro-nidi, di cui all'articolo 91 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

La Corte, richiamando i principi contenuti nella sentenza n. 370 del 2003, ha ribadito che il sistema di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni delineato dall'articolo 117 della Costituzione « vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze ».

2.3.4 Fondo per le non autosufficienze.

L'articolo 1, comma 1264 della legge finanziaria per il 2007 ha istituito un Fondo per le non autosufficienze presso il Ministero della solidarietà sociale, al fine di attuare i livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale con riferimento alle persone non autosufficienti.

La dotazione del Fondo è pari a 100 milioni di euro per l'anno 2007 e di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 (18).

Il comma 1265 prevede inoltre che gli atti e i provvedimenti concernenti l'utilizzazione del suddetto Fondo siano adottati dal Ministro della solidarietà sociale, di concerto con il Ministro della salute, con il Ministro delle politiche per la famiglia e con il Ministro dell'economia e finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

2.3.5 Fondo per le politiche giovanili.

L'articolo 1, comma 1290, della legge finanziaria per il 2007 dispone un incremento dello stanziamento relativo al Fondo per le politiche giovanili di 120 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009.

Si ricorda che il Fondo per le politiche giovanili è stato istituito dall'articolo 19, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (19)

(18) Nella relazione di accompagnamento del disegno di legge finanziaria si puntualizza che tali risorse finanziarie potranno essere utilizzate per la sperimentazione di modelli di intervento a favore di soggetti non autosufficienti, in previsione della creazione di un sistema integrato, che dovrà essere realizzato nel rispetto delle competenze istituzionali disciplinate dagli articoli 117 e 119 della Costituzione e nell'ambito dei principi dettati dalla legge n. 328 del 2000.

(19) Convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con la finalità di «promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, anche attraverso interventi volti ad agevolare la realizzazione del diritto dei giovani all'abitazione nonché a facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi».

Lo stanziamento previsto dal citato decreto-legge n. 223 del 2006 è pari a 3 milioni di euro per il 2006 e a 10 milioni di euro annui dal 2007 (20).

2.3.6 Il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

L'articolo 1, comma 1258, della legge finanziaria per il 2007, stabilisce che il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, previsto all'articolo 1 della legge 28 agosto 1997, n. 285 (21), a decorrere dal 2007, è provvisto di una dotazione determinata annualmente dalla legge finanziaria, con le modalità di cui all'articolo 11, comma 3, della legge 5 agosto 1978, n. 468 (22).

Le somme impegnate ma non liquidate, entro la chiusura dell'esercizio finanziario, in favore dei comuni indicati all'articolo 1, comma 2, della legge 28 agosto 1997, n. 285, sono conservate nella dotazione dello stato di previsione del Ministero della solidarietà sociale per cinque anni.

Il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, previsto all'articolo 1 della citata legge n. 285 del 1997, è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ed è finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale destinati a favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza.

2.3.7 Interventi di natura fiscale e misure di sostegno al reddito.

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), ha apportato significative modifiche alla disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), decorrenti dal 1° gennaio 2007.

In particolare l'articolo 1, comma 6, ha rideterminato gli scaglioni di reddito e le relative aliquote di imposta e ha introdotto detrazioni di importo differenziato per i redditi di lavoro dipendente, di pensione e di lavoro autonomo.

(20) Si ricorda che nell'ambito delle politiche dei giovani l'articolo 5 del decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297 prevede l'istituzione dell'Agenzia nazionale per i giovani, con sede in Roma, in attuazione della decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006.

(21) Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. Si evidenzia che il citato articolo 11, comma 3, della legge n. 468 del 1978 si limita a definire il contenuto della legge finanziaria, prevedendo che essa non può contenere norme di delega, di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, ma esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale.

(22) Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio.

Con specifico riferimento al trattamento fiscale della famiglia si segnala la sostituzione delle deduzioni per oneri di famiglia (23), con detrazioni per carichi di famiglia, operata dalla lettera c) del citato articolo 1, comma 6.

Si ricorda innanzitutto che per deduzioni s'intendono i valori che si possono sottrarre dal reddito complessivo, con un beneficio rapportato all'aliquota marginale raggiunta dal contribuente. Queste operano pertanto in modo diverso rispetto alle detrazioni, che invece abbattano l'imposta da pagare.

Le deduzioni per oneri di famiglia vigenti sino al 31 dicembre 2006 erano le seguenti:

a) 3.200 euro per il coniuge non legalmente ed effettivamente separato;

b) 2.900 euro per ciascun figlio, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati, nonché per ogni altra persona indicata nell'articolo 433 del codice civile (24) (persone obbligate agli alimenti) convivente con il contribuente o percipiente assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Tale somma doveva essere ripartita tra coloro che avevano diritto dalla deduzione;

c) 3.450 euro, per ciascun figlio di età inferiore a tre anni, in alternativa alla deduzione di cui alla precedente lettera b);

d) 3.700 euro, per ogni figlio portatore di handicap, ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104;

e) 3.200 euro, per il primo figlio, se l'altro genitore manca o non ha riconosciuto i figli naturali e il contribuente non è coniugato o se coniugato, si è successivamente legalmente ed effettivamente separato, ovvero se vi sono figli adottivi, affidati o affiliati del solo contribuente e questi non è coniugato o, se coniugato, si è successivamente legalmente ed effettivamente separato.

Era infine prevista una deduzione, di importo massimo pari a 1.820 euro, per le spese documentate sostenute dal contribuente, in proprio favore o nell'interesse delle persone indicate nell'articolo 433 del codice civile, per gli addetti alla assistenza personale nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana [la corrispondente detrazione è ora disciplinata dall'articolo 15, comma 1, lettera i-septies) del TUIR, come novellato dall'articolo 1, comma 319, della citata legge n. 296 del 2006].

(23) Le deduzioni per oneri di famiglia erano state introdotte dall'articolo 1, comma 349, lettera b), della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per il 2005), in luogo delle precedenti detrazioni.

(24) L'articolo 433 del codice civile prevede che all'obbligo di prestare gli alimenti siano tenuti nell'ordine:

- 1) il coniuge;
- 2) i figli legittimi o legittimati o naturali o adottivi, e, in loro mancanza, i discendenti prossimi anche naturali;
- 3) i genitori e, in loro mancanza, gli ascendenti prossimi, anche naturali; gli adottanti;
- 4) i generi e le nuore;
- 5) il suocero e la suocera;
- 6) i fratelli e le sorelle germani o unilaterali, con precedenza dei germani sugli unilaterali.

Il previgente articolo 12 del TUIR prevedeva un meccanismo in base al quale si determinava, in misura decrescente al crescere del reddito, l'importo delle deduzioni sopra indicate effettivamente spettante al contribuente (25).

Le attuali detrazioni per il coniuge non legalmente ed effettivamente separato sono le seguenti:

1) se il reddito complessivo non supera 15.000 euro: 800 euro diminuiti del prodotto tra 110 euro e l'importo corrispondente al rapporto fra reddito complessivo e 15.000 euro;

2) se il reddito complessivo è compreso tra 15.001 e 40.000 euro: 690 euro. La detrazione è aumentata di un importo compreso tra 10 e 30 euro nei casi in cui il reddito complessivo è compreso fra 29.001 e 35.200;

3) se il reddito complessivo è compreso tra 40.001 e 80.000 euro: 690 euro. La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 80.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 80.000 euro.

Le attuali detrazioni per i figli a carico sono le seguenti:

800 euro per ciascun figlio, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati, di età superiore a tre anni;

l'importo è aumentato a 900 euro per ciascun figlio di età inferiore a tre anni;

per i contribuenti con più di tre figli a carico la detrazione è aumentata di 200 euro per ciascun figlio a partire dal primo;

l'importo base della detrazione è aumentato di 220 euro per ogni figlio portatore di handicap.

La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 95.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 95.000 euro; in presenza di più figli l'importo di 95.000 euro è aumentato, per tutti, di 15.000 euro per ogni figlio successivo al primo (26).

La detrazione per i figli a carico è ripartita tra i genitori, non legalmente ed effettivamente separati, nella misura del 50 per cento ciascuno (27). È consentito, sulla base di un accordo tra i genitori,

(25) Le deduzioni spettavano per la parte corrispondente al rapporto tra l'ammontare di 78.000 euro, a cui occorreva aggiungere l'importo delle deduzioni e degli oneri deducibili, e quindi sottrarre il reddito complessivo, e l'importo di 78.000 euro. Se il rapporto era maggiore o uguale a 1, la deduzione competeva per intero; se il rapporto era pari a zero o minore, la deduzione non competeva; se il rapporto era compreso tra zero ed 1, la deduzione spettava in misura proporzionale a tale rapporto.

(26) In altri termini, in caso di due figli, l'importo base di 95.000 euro diviene di 110.000 per entrambi i figli; nel caso di tre figli, l'importo su cui calcolare la detrazione diviene di 125.000 euro per tutti e tre i figli.

(27) La deduzione previgente poteva essere ripartita fra i soggetti che vi avevano diritto, nella misura da essi scelta: ciò consentiva ai contribuenti di adottare la proporzione più conveniente in ragione del livello di reddito di ciascuno.

attribuire interamente la detrazione al genitore con un reddito complessivo di ammontare più elevato, in modo da permettere, in caso di incapacienza di uno dei genitori, il godimento per intero delle detrazioni da parte del genitore fiscalmente capiente.

Nel caso di separazione legale ed effettiva o di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, la detrazione, in mancanza di accordo, spetta al genitore affidatario del (o dei) figlio (figli). Nell'eventualità di un affidamento congiunto o condiviso, la detrazione è ripartita tra i genitori nella misura del 50 per cento ciascuno, in mancanza di diverso accordo.

È inoltre previsto, nell'ipotesi in cui il genitore affidatario o, in caso di affidamento congiunto, uno dei genitori affidatari, non possa usufruire, in tutto o in parte, della detrazione, per limiti di reddito, che la detrazione stessa è assegnata per intero all'altro genitore, il quale è tenuto a riversare al genitore affidatario l'intera detrazione o, in caso di affidamento congiunto, il cinquanta per cento, salvo diverso accordo.

Nel caso in cui un coniuge sia fiscalmente a carico dell'altro, la detrazione spetta a quest'ultimo per l'intero ammontare.

Infine, è statuito che per il primo figlio si applichino, se più convenienti, le detrazioni per il coniuge a carico non legalmente ed effettivamente separato, nei seguenti casi:

qualora l'altro genitore manchi o non abbia riconosciuto i figli naturali e il contribuente non sia coniugato o, se coniugato, si sia in seguito legalmente ed effettivamente separato;

qualora vi siano figli adottivi, affidati o affiliati del solo contribuente e questi non sia coniugato o, se coniugato, si sia successivamente legalmente ed effettivamente separato.

Tale misura, già prevista dalla disciplina previgente, costituisce dunque un'agevolazione per le famiglie monoparentali.

È inoltre riconosciuta una detrazione di 750 euro, da ripartire pro quota tra coloro che ne hanno diritto, per ogni altra persona indicata nell'articolo 433 del codice civile (persone obbligate agli alimenti) che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 80.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 80.000 euro.

Le detrazioni per carichi di famiglia spettano esclusivamente quando i rapporti contemplati nelle varie ipotesi sono numeri maggiori di zero e minori di uno. Se il rapporto è pari a zero, minore di zero o pari a uno le detrazioni non spettano (comma 4 del nuovo articolo 12 del TUIR).

È stato confermato che le detrazioni sopra indicate, come le precedenti deduzioni, spettano a condizione che le persone alle quali si riferiscono non possiedano un reddito complessivo superiore a 2.840,51 euro, al lordo degli oneri deducibili.

Con la stessa legge n. 296 del 2006 sono state inoltre introdotte le seguenti misure in favore della famiglia:

detrazione del 19 per cento delle spese sostenute per l'iscrizione annuale e l'abbonamento ad associazioni sportive, palestre, piscine e altre strutture e impianti sportivi destinati alla pratica sportiva dilettantistica, per i ragazzi di età compresa tra 5 e 18 anni. Le spese sono ammesse in detrazione per un importo non superiore a 210 euro annui (articolo 1, comma 319).

detrazione del 19 per cento dei canoni di locazione derivanti dai contratti di locazione stipulati o rinnovati dagli studenti universitari fuori sede per unità immobiliari situate nello stesso comune in cui ha sede l'università o in comuni limitrofi. La disposizione richiede che la facoltà universitaria sia ubicata in un comune diverso da quello di residenza, il quale disti da quest'ultimo almeno 100 chilometri e sia comunque situato in una provincia diversa. Le spese sono ammesse in detrazione per un importo non superiore a 2.633 euro annui (articolo 1, comma 319).

detrazione del 19 per cento delle spese sostenute per gli addetti all'assistenza personale (c.d. badanti), nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana. Le spese sono ammesse in detrazione per un importo non superiore a 2.100 euro annui. Possono beneficiare di tale agevolazione solo i contribuenti il cui reddito complessivo non ecceda i 40 mila euro (articolo 1, comma 319).

Precedentemente all'entrata in vigore della legge in esame (28), per queste spese era concessa una deduzione, fino ad un massimo di 1.820 euro, con previsione di un meccanismo in base al quale si determinava, in misura decrescente al crescere del reddito, l'importo della deduzione effettivamente spettante al contribuente (29);

detrazione del 19 per cento delle spese documentate sostenute dai genitori per il pagamento delle rette degli asili nido. Le spese sono ammesse in detrazione per un importo non superiore a 632 euro annui. La detrazione è riconosciuta relativamente al solo periodo di imposta 2006 (articolo 1, comma 400) (30);

(28) La deduzione per le c.d. badanti era stata introdotta dall'articolo 1, comma 349, lettera b), n. 3), della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), a decorrere dal 1° gennaio 2005, mediante una novella all'articolo 12 del TUIR. Il comma 6 della legge finanziaria ha sostituito integralmente l'articolo 12, sopprimendo tale deduzione.

(29) Le deduzioni spettavano per la parte corrispondente al rapporto tra l'ammontare di 78.000 euro, a cui occorreva aggiungere l'importo delle deduzioni e degli oneri deducibili, e quindi sottrarre il reddito complessivo, e l'importo di 78.000 euro. Se il rapporto era maggiore o uguale a 1, la deduzione competeva per intero; se il rapporto era pari a zero o minore, la deduzione non competeva; se il rapporto era compreso tra zero ed 1, la deduzione spettava in misura proporzionale a tale rapporto.

(30) L'articolo 1, comma 335, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) aveva concesso la stessa detrazione relativamente al periodo di imposta 2005.

riconoscimento, per il solo triennio 2007-2009, delle detrazioni per carichi di famiglia in favore dei soggetti non residenti (31) (articolo 1, comma 1324).

L'articolo 1, comma 11 della L. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) dispone una rideterminazione degli importi dell'assegno per il nucleo familiare e dei relativi limiti di reddito, di cui all'articolo 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69 (32).

Si consideri che l'adeguamento degli importi dell'assegno per il nucleo familiare rientra nell'ambito del più ampio intervento di riduzione del cosiddetto « cuneo fiscale e contributivo » (33) di circa 5 punti percentuali rispetto alla retribuzione lorda, di cui 2 punti (cioè il 40 per cento della riduzione complessiva) sono destinati a favore dei lavoratori dipendenti, attraverso misure dirette alla riduzione dell'IRPEF e, appunto, all'aumento degli assegni familiari (34).

Tali interventi, aumentando il reddito disponibile soprattutto per i lavoratori con carichi di famiglia, possono contribuire alle politiche di redistribuzione del reddito e di inclusione sociale.

Più in dettaglio, per quanto riguarda la rideterminazione dell'importo dell'assegno per il nucleo familiare, l'articolo 1, comma 11 della L. 296/2006 determina in via diretta i nuovi importi dell'assegno e dei relativi limiti di reddito consentendo, inoltre, che con decreto interministeriale venga operata un'ulteriore rimodulazione. In particolare si prevede che:

i livelli di reddito e gli importi annuali dell'assegno per il nucleo familiare, con riferimento ai nuclei familiari con entrambi i genitori e almeno un figlio minore in cui non siano presenti componenti inabili nonché ai nuclei familiari con un solo genitore e almeno un figlio minore in cui non siano presenti componenti inabili, sono rideterminati secondo la Tabella 1 allegata alla legge in esame, a decorrere dal 1° gennaio 2007 (lettera a));

gli importi degli assegni per tutte le altre tipologie di nuclei con figli sono rivalutati del 15 per cento, sempre con decorrenza dal 1° gennaio 2007 (lettera b));

(31) Si considerano non residenti coloro che, cittadini italiani o meno, non risultano iscritti per la maggior parte del periodo d'imposta nelle anagrafi della popolazione residente, e non hanno nel territorio dello Stato il domicilio o la residenza ai sensi del codice civile (articolo 2, comma 2, del TUIR). Per poter essere considerati soggetti passivi IRPEF, i soggetti non residenti devono aver percepito redditi prodotti in Italia, i quali costituiscono il loro reddito complessivo ai fini IRPEF.

(32) Decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti, convertito, con modificazioni, dalla L. 13 maggio 1988, n. 153.

(33) Il cuneo fiscale o cuneo contributivo è la differenza tra il costo del lavoro sostenuto dall'impresa e la retribuzione netta che resta a disposizione del lavoratore: in pratica è la differenza tra quanto pagato dal datore di lavoro e quanto incassato effettivamente dal lavoratore, essendo il restante importo versato al fisco e agli enti di previdenza.

(34) I restanti 3 punti percentuali (cioè il 60% della riduzione complessiva) sono invece destinati a favore delle imprese, in modo da incentivare l'assunzione di lavoratori a tempo indeterminato (e quindi a ridurre la percentuale dei lavoratori precari) attraverso la deduzione di parte del costo del lavoro dipendente a tempo indeterminato dalla base imponibile IRAP mediante la deduzione di tutti gli oneri sociali riferibili ai lavoratori a tempo indeterminato, nonché un'ulteriore deduzione pari a 5.000 euro per ogni lavoratore a tempo indeterminato (nelle regioni del Mezzogiorno tale ultima deduzione è pari a 10.000 euro).

i livelli di reddito e gli importi degli assegni per i nuclei con figli di cui alle lettere *a)* e *b)* nonché quelli per i nuclei familiari senza figli possono essere rimodulati ulteriormente con decreto interministeriale (35), secondo criteri analoghi a quelli adottati nella Tabella summenzionata, « anche con riferimento alla coerenza del sostegno dei redditi disponibili delle famiglie risultante dagli assegni per il nucleo familiare e dalle detrazioni a fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche » (lettera *c)*);

nel caso di nuclei familiari con più di tre figli, o soggetti equiparati, di età inferiore a 26 anni compiuti, ai fini della determinazione dell'assegno, si prendono in considerazione, oltre ai figli minori, anche i figli che abbiano già compiuto diciotto anni, ma che non ne abbiano ancora compiuto ventuno, purché siano studenti o apprendisti (lettera *d)*);

gli ordinari criteri di rivalutazione dei livelli di reddito e dell'importo dell'assegno non si applicano con riferimento al 2007 e trovano nuovamente applicazione a decorrere dal 2008 (lettera *e)*) (36).

L'articolo 1 comma 1285 della legge finanziaria per il 2007 interviene sull'articolo 80 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria per il 2001) (37), disponendo una nuova proroga, dal 30 aprile 2006 al 30 giugno 2007, dell'utilizzo delle risorse, relative agli anni 2001 e 2002, finalizzate alla prosecuzione della sperimentazione del reddito minimo di inserimento.

Con il D.Lgs. 18 giugno 1998, n. 237, recante « Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 », è stato istituito il reddito minimo di inserimento che costituisce una misura finalizzata a combattere la povertà e l'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone impossibilitate per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli. Il reddito minimo di inserimento si traduce in una serie di interventi finalizzati all'integrazione sociale ed all'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatari, grazie ad interventi che si riassumono sostanzialmente in due tipologie:

trasferimenti monetari integrativi al reddito (articolo 8);

realizzazione di programmi personalizzati (articolo 9).

(35) Si prevede l'emanazione di un decreto interministeriale del Ministro delle politiche per la famiglia e del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della solidarietà sociale e con il Ministro dell'economia e delle finanze.

(36) Con circolare n. 13 del 12 gennaio 2007, l'INPS ha provveduto a fornire le prime istruzioni per l'applicazione della nuova disciplina introdotta dall'articolo 1, comma 11 della legge finanziaria per il 2007. Con la successiva circolare n. 26 del 26 gennaio 2007, l'Istituto ha altresì trasmesso le tabelle con gli importi giornalieri, settimanali, quattordicinali e quindicinali, oltre ai nuovi livelli di reddito per il periodo 1° luglio 2007-30 giugno 2008.

(37) Il citato articolo 80, comma 1, della legge n. 388 del 2000 è stato modificato prima dall'articolo 5 del decreto-legge 25 ottobre 2002, n. 236, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2002, n. 284 e, successivamente, dall'articolo 7-undecies del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43. I fondi stanziati erano pari a 350 miliardi di lire per il 2001 e 430 miliardi di lire per il 2002.

Con la legge finanziaria per il 2001 sono stati previsti nuovi stanziamenti al fine di ampliare l'ambito della sperimentazione ad altri comuni (articolo 80, comma 1, della legge 388/2000).

Ai sensi del comma 1286, le somme non spese dai comuni entro la suddetta data (30 giugno 2007) devono essere comunque versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere poi riassegnate al Fondo nazionale per le politiche sociali (38).

2.3.8 Interventi a sostegno della maternità e paternità e per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

La L. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) ha previsto vari interventi a sostegno della maternità e paternità e per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

L'articolo 1, comma 788 della L. 296/2006 estende la possibilità di usufruire del congedo parentale ai lavoratori a progetto e le categorie assimilate iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della L. 8 agosto 1995, n. 335, che non siano titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie (39).

In particolare, si dispone la corresponsione ai lavoratori in questione, aventi titolo all'indennità di maternità, per gli eventi di parto verificatisi a decorrere dal 1° gennaio 2007, di un trattamento economico per congedo parentale, limitatamente ad un periodo di tre mesi entro il primo anno di vita del bambino, in misura pari al 30 per cento del reddito preso a riferimento per la corresponsione dell'indennità di maternità. Tale trattamento economico viene concesso anche nei casi di adozione o affidamento per ingressi in famiglia con decorrenza dal 1° gennaio 2007.

L'articolo 1, comma 791 della L. 296/2006, attraverso modifiche all'articolo 64, comma 2, del D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (40), concernente la tutela della maternità per le lavoratrici iscritte alla Gestione separata INPS di cui all'articolo 2, comma 26, della L. 8 agosto 1995, n. 335 che non risultino iscritte ad altre forme pensionistiche obbligatorie (ossia essenzialmente le lavoratrici titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto), è volto ad estendere alle medesime lavoratrici la tutela più ampia sotto il profilo temporale nonché sotto il profilo del trattamento economico e normativo prevista per le lavoratrici dipendenti.

In primo luogo si prevede che resta ferma l'applicazione della disciplina di cui al citato decreto ministeriale 4 aprile 2002, per quanto riguarda l'estensione agli iscritti alla Gestione separata INPS della tutela della maternità nelle forme e con le modalità previste per il lavoro dipendente (41). In sostanza si attribuisce alla disciplina di

(38) Tale fondo è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dall'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

(39) Il comma 788 introduce anche, per i medesimi soggetti, una disciplina relativa all'indennità di malattia.

(40) Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della L. 8 marzo 2000, n. 53.

(41) Si ricorda che il decreto ministeriale in questione, in attuazione dell'articolo 80, comma 12, della L. 23 dicembre 2000, n. 388, disciplina la corresponsione e alla misura dell'indennità di maternità, dell'indennità di paternità e dell'indennità di adozione o affidamento (oltre che degli assegni familiari) ai medesimi soggetti.

cui al decreto ministeriale 4 aprile 2002 una valenza « a regime ». Si evidenzia che, per quanto riguarda l'indennità di maternità, tale disciplina ricalca sostanzialmente, quanto alla durata e alla misura, quanto previsto per i lavoratori dipendenti dal combinato disposto degli articoli 16 e 22 del D.Lgs. 151/2001.

Inoltre si dispone che con un decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, sia disciplinato — nei limiti delle risorse provenienti da una specifica aliquota contributiva da definire con il medesimo decreto ministeriale — l'ambito dell'estensione alle lavoratrici in oggetto della tutela più ampia prevista per le lavoratrici dipendenti dagli articoli 17 e 22 del D.Lgs. 151/2001, rispettivamente per quanto riguarda l'anticipazione temporale dell'astensione obbligatoria per maternità (con diritto alla relativa indennità) e il trattamento economico e normativo connesso al congedo di maternità.

Si ricorda che l'articolo 17 del D.Lgs. 151/2001 dispone che, in determinate ipotesi, l'astensione obbligatoria dal lavoro della lavoratrice (fermo restando il diritto alla relativa indennità) sia anticipata rispetto ai termini ordinariamente previsti dall'articolo 16 del D.Lgs. 151/2001, che prevede tale astensione durante i due mesi precedenti alla data presunta del parto e i tre mesi successivi al parto.

In particolare l'articolo 17 dispone che l'astensione obbligatoria dal lavoro è anticipata a tre mesi dalla data presunta del parto nell'ipotesi di lavori gravosi o pregiudizievoli in relazione all'avanzato stato di gravidanza. Inoltre, con provvedimento dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro, può essere disposto il divieto di adibire al lavoro la lavoratrice in stato di gravidanza anche prima che cominci a decorrere il periodo di astensione obbligatoria, nelle seguenti ipotesi:

gravi complicanze della gravidanza o preesistenti forme morbose che si presume possano essere aggravate dallo stato di gravidanza;

condizioni di lavoro o ambientali ritenute pregiudizievoli alla salute della donna e del bambino;

impossibilità di adibire la lavoratrice ad altre mansioni nei casi previsti dal D.Lgs. 151/2001, cioè qualora la lavoratrice sia addetta a lavori pericolosi, faticosi ed insalubri o qualora i risultati della valutazione dei rischi riveli un pericolo per la salute della medesima.

Si ricorda inoltre che l'articolo 22 del D.Lgs. 151/2001 prevede la corresponsione di un'indennità giornaliera pari all'80 per cento della retribuzione per tutto il periodo del congedo di maternità, comprensivo sia del periodo di astensione obbligatoria ordinariamente previsto dal citato articolo 16 sia del periodo di anticipazione dell'astensione obbligatoria nei casi previsti dal citato articolo 17. Il medesimo articolo prevede che i periodi di congedo di maternità siano computati nell'anzianità di servizio a tutti gli effetti, compresi quelli relativi alla tredicesima mensilità o alla gratifica natalizia e alle ferie e siano considerati come attività lavorativa ai fini della progressione nella carriera. Viene precisato inoltre che le ferie e le assenze spettanti ad altro titolo non devono essere utilizzate contemporaneamente ai periodi di astensione obbligatoria per maternità.

L'articolo 1, commi 789-790 della L. 296/2006 estende la facoltà di riscatto dei periodi di congedo per motivi di famiglia di cui all'articolo 4, comma 2 della L. 8 marzo 2000, n. 53 (42) anche ai periodi antecedenti al 31 dicembre 1996, demandando l'attuazione di tale disposizione ad un decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle politiche per la famiglia. Si ricorda che l'articolo 4 della L. 53 del 2000, tra i congedi fruibili per eventi e cause particolari, prevede, al comma 2 che i dipendenti di datori di lavoro pubblici o privati possano richiedere, per gravi e documentati motivi familiari, un periodo di congedo, continuativo o frazionato, non superiore a due anni (43).

L'articolo 1, comma 1266 della L. 296/2006 interviene sulla disciplina di cui all'articolo 42, comma 5, del D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151, in base alla quale la lavoratrice madre o, in alternativa, il lavoratore padre o, dopo la loro scomparsa, uno dei fratelli o sorelle, conviventi di soggetto con handicap in situazione di gravità di cui all'articolo 3, comma 3, della L. 104 del 1992, possono usufruire, per l'assistenza al figlio (o, rispettivamente, al fratello), di un periodo di congedo, continuativo o frazionato, non superiore a due anni, entro sessanta giorni dalla richiesta (44).

Integrando la disciplina in questione, il richiamato comma 1266 prevede che i soggetti su indicati, qualora usufruiscano del congedo in questione per un periodo continuativo non superiore a sei mesi, hanno diritto ad usufruire di permessi non retribuiti in misura pari al numero dei giorni di ferie che avrebbero maturato nello stesso arco di tempo lavorativo, senza riconoscimento del diritto alla contribuzione figurativa.

L'articolo 1, commi 1254-1256 della L. 296/2006 provvede a modificare la disciplina relativa alle misure per favorire la conciliazione tra tempo di vita e di lavoro di cui all'articolo 9 della legge 8 marzo 2000 n. 53. Si ricorda che tale ultimo articolo dispone l'erogazione di contributi per incentivare l'applicazione da parte delle aziende di accordi contrattuali che prevedano azioni positive per la flessibilità degli orari, volte a conciliare i tempi di vita e di lavoro.

Le novità introdotte modificando la formulazione dell'articolo 9 della L. 53/2000 riguardano una serie di aspetti della disciplina:

al fine di incentivare e promuovere tali azioni positive sono destinate apposite risorse non più nell'ambito del Fondo per l'occu-

(42) 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.

(43) Durante tale periodo il dipendente conserva il posto di lavoro, non ha diritto alla retribuzione e non può svolgere alcun tipo di attività lavorativa. Il congedo in oggetto non rileva ai fini previdenziali. I soggetti interessati, tuttavia, possono procedere al riscatto, ovvero al versamento dei relativi contributi, calcolati secondo i criteri della prosecuzione volontaria.

(44) Si prevede inoltre che durante il periodo di congedo, il richiedente ha diritto a percepire un'indennità corrispondente all'ultima retribuzione e che il periodo medesimo è coperto da contribuzione figurativa. Tuttavia l'indennità e la contribuzione figurativa spettano fino a un importo complessivo massimo di 36.151,98 euro per il congedo di durata annuale. Detto importo è rivalutatosi annualmente, a decorrere dall'anno 2002, sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo.

pazione, bensì nell'ambito del Fondo delle politiche per la famiglia di cui all'articolo 19 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223. La quota per l'incentivazione di tali accordi — di cui non viene più precisato il limite massimo, che nella norma vigente è fissato in 40 miliardi di lire — viene individuata, con decreto del Ministro delle politiche per la famiglia;

tra le aziende destinatarie dei contributi vengono comprese anche le aziende sanitarie locali e le aziende ospedaliere;

con riferimento ai progetti per consentire la fruizione di particolari forme di flessibilità degli orari di lavoro, è ora attribuita priorità ai genitori di bambini fino a dodici anni di età o fino a quindici anni di età, in caso di affidamento o di adozione, nonché quelli con figli disabili a carico;

tra le modalità con cui si esplicano le azioni positive si prevedono anche quegli interventi ed azioni comunque volti a favorire la sostituzione, il reinserimento, l'articolazione della prestazione lavorativa e la formazione dei lavoratori con figli minori o disabili a carico ovvero con anziani non autosufficienti a carico.

Le risorse di cui all'articolo 9 della legge n. 53 del 2000 possono essere in parte destinate alle attività di promozione delle misure in favore della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, di consulenza alla progettazione, di monitoraggio delle azioni positive nonché all'attività della Commissione tecnica con compiti di selezione e valutazione dei progetti.

Modificando la vigente disciplina, si attribuisce la competenza ad adottare il decreto che fissa i criteri e le modalità per la concessione dei contributi al Ministro delle politiche per la famiglia, di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale e dei diritti e delle pari opportunità. Comunque i soggetti pubblici possono accedere ai contributi solo una volta esaurite le richieste delle imprese private.

2.3.9 Interventi nel settore della scuola e della formazione.

a) *Nidi primavera.*

L'articolo 1 comma 630 della legge finanziaria 2007 (45), prevede l'attivazione di progetti sperimentali di formazione rivolti a bambini dai 24 ai 36 mesi di età, previo accordo in sede di Conferenza unificata.

Viene contestualmente abrogato l'articolo 2 del D.Lgs. 59/2004 (46) (emanato in attuazione della legge 53/2003, cosiddetta « legge

(45) Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

(46) D.Lgs 19 febbraio 2004, n. 59, recante Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della L. 28 marzo 2003, n. 53,

Moratti » (47) ai sensi del quale potevano essere iscritti alla scuola dell'infanzia le bambine e i bambini che compissero i tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento (e non quindi come previsto in precedenza entro il 31 dicembre del medesimo anno scolastico).

Alla copertura della spesa connessa ai nuovi percorsi, si provvede utilizzando le risorse di cui all'articolo 7, comma 5, della citata legge 53/2003, destinate al finanziamento della sperimentazione delle iscrizioni anticipate alla scuola dell'infanzia e alla scuola primaria prevista appunto dalla medesima legge. La somma in questione ammonta a 66.198 euro a decorrere dal 2005.

b) Tasse scolastiche.

L'articolo 1, comma 622, della legge finanziaria 2007 (48) ha previsto per almeno dieci anni l'obbligo di istruzione a partire dall'anno scolastico 2007/2008 -ed ha ribadito il regime di gratuità dei primi tre anni delle scuole superiori o dei percorsi di istruzione formazione professionale [già previsto e finanziato dagli articoli 28, comma 1, e 30, comma 2, secondo periodo, del D.Lgs 226/2005 (49)].

Si ricorda che l'articolo 28 del d.lgs. citato, emanato ai sensi della legge n. 53 del 2003 (cosiddetta « Legge Moratti ») e recante le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, ha disposto, a partire dall'anno scolastico 2006/2007, la gratuità dell'istruzione impartita nei primi tre anni degli istituti di istruzione secondaria superiore e dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale; relativamente ai percorsi citati non sono previste pertanto tasse di iscrizione e frequenza, mentre per gli anni successivi al terzo continua ad applicarsi l'eventuale esonero in base ai limiti di reddito (50).

c) Libri di testo.

La legge finanziaria 2007 (articolo 1 commi 628 e 629) ha inteso ampliare le misure agevolative già previste per la fornitura dei libri di testo a partire dalla XIII legislatura.

(47) Legge 28 marzo 2003, n. 53 (cd « legge Moratti ») recante Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale. La legge ha dettato una disciplina generale in materia di istruzione e ne ha rimesso e ne ha rimesso l'attuazione a decreti legislativi.

(48) Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

(49) Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della L. 28 marzo 2003, n. 53 ». L'ampliamento progressivo del regime di gratuità era stato già previsto dal d.lgs. n. 76 del 2005 (recante definizione delle norme generali sul diritto dovere all'istruzione ed alla formazione) in relazione all'attuazione del diritto-dovere all'istruzione e formazione; quest'ultimo (articolo 6) di sponenza che a partire dall'anno scolastico 2005/2006 non fossero previste tasse scolastiche per i primi due anni del secondo ciclo.

(50) Il Ministero della pubblica istruzione con circolare n. 13 del 30 gennaio 2007 ha fissato i limiti di reddito per l'esenzione dalle tasse nell'anno scolastico 2007/2008.

In particolare:

viene estesa agli studenti del primo e del secondo anno dell'istruzione secondaria superiore la gratuità parziale dei libri di testo, autorizzata per alunni in possesso di determinati requisiti di reddito, dall'articolo 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (51);

si estende a tutto il corso di studi la disciplina relativa alla compilazione dei testi scolastici ed all'individuazione dei criteri per la determinazione del prezzo massimo complessivo della dotazione libraria recate sempre dall'articolo 27 della legge 448/1998 (52);

si autorizzano le istituzioni scolastiche, le reti di scuole e le associazioni dei genitori al noleggio di libri scolastici agli studenti e ai loro genitori;

si consente ai comuni di fornire ad alunni in possesso dei requisiti richiesti che adempiono l'obbligo scolastico, i libri di testo anche in comodato e non solo in maniera gratuita o parzialmente gratuita, secondo quanto finora disposto dall'articolo 27 della legge n. 448 del 1998

Si ricorda che l'articolo 27, comma 1, della legge n. 448 del 1998 ha previsto — con uno stanziamento di 200 miliardi di lire — che i comuni garantissero, per l'anno scolastico 1999-2000, la gratuità, totale o parziale, dei libri di testo agli alunni della scuola dell'obbligo nonché alla fornitura di libri di testo da dare anche in comodato agli studenti della scuola secondaria superiore. L'articolo rimetteva quindi ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro della pubblica istruzione, previo parere della Conferenza Stato-regioni e delle competenti Commissioni parlamentari, l'individuazione delle categorie degli aventi diritto al beneficio. Il DPCM del 5 agosto 1999, n. 320 ha quindi indicato i criteri (reddito familiare fino a 30 milioni, salvo aumenti per situazioni particolari) per l'individuazione dei beneficiari della fornitura gratuita o semigratuita dei testi scolastici nella scuola dell'obbligo (in sostanza, a partire dalla prima classe della scuola secondaria di primo grado, in quanto gli alunni delle elementari già beneficiavano della fornitura gratuita dei libri di testo) nonché della fornitura in comodato (prevista per gli studenti della scuola secondaria superiore) ed ha provveduto a ripartire tra le regioni le somme stanziare dall'articolo citato.

Successivamente l'articolo 53 della legge finanziaria 2000 (legge 488/1999) ha esteso il beneficio all'anno scolastico 2000-2001, autorizzando a tal fine la spesa di lire 100 miliardi, finanziamento integrato con altri 100 miliardi dalla tabella D della stessa legge finanziaria. Il DPCM del 4 luglio 2000, n. 226 ha confermato, con alcuni piccoli aggiustamenti, le disposizioni del DPCM n. 320 del 1999,

(51) L. 23 dicembre 1998, n. 448 Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo.

(52) Il comma 3 del citato articolo 27 ha disposto che, con decreto del Ministro della pubblica istruzione, fossero emanate, nel rispetto della concorrenza tra editori, le norme e le avvertenze tecniche per la compilazione del libro di testo da utilizzare nella scuola dell'obbligo ed individuati i criteri per la determinazione del prezzo massimo complessivo della dotazione libraria necessaria per ciascun anno, da assumere quale limite all'interno del quale i docenti decidono le adozioni dei testi scolastici.

rendendo però — pur in mancanza di un'esplicita previsione legislativa — permanenti i benefici, tramite un rinvio alle disponibilità di bilancio annuali ed una conferma del meccanismo di riparto dei fondi tra le regioni, da aggiornare con gli ultimi dati ISTAT disponibili.

La fornitura gratuita dei libri di testo è stata quindi rifinanziata per gli anni seguenti, sempre per l'importo di 200 miliardi di lire — divenuti 103,3 milioni di euro con l'introduzione della nuova moneta — con la tabella D di successive leggi finanziarie (53).

Da ultimo il DPCM. 6 aprile 2006 n. 211, sempre intervenendo sul DPCM del 1999, ha demandato ad un decreto dirigenziale l'aggiornamento delle tabelle con i dati ISTAT ed ha inserite nelle suddette tabelle le Province autonome di Bolzano e Trento, il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta, secondo il dettato della sentenza della Corte costituzionale 419/2001.

d) Integrazione scolastica dei portatori di handicap.

Si ricorda che l'integrazione degli studenti con handicap si realizza attualmente in tutti i gradi dell'istruzione scolastica all'interno delle classi ordinarie, secondo i principi stabiliti dalla legge quadro sull'handicap [legge 5 febbraio 1992, n. 104, artt.12-16 (54)].

Con riguardo all'integrazione scolastica degli alunni con handicap, l'articolo 1 comma 605, lettera b) della legge finanziaria 2007 (legge 296/2006) ha disposto che, con decreto del ministro della pubblica istruzione risultante dal concerto con il ministro della salute, sia modificato il rapporto docenti di sostegno/alunni - definito dall'articolo 40, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (55), procedendo all'individuazione di organici corrispondenti alle effettive esigenze rilevate attraverso certificazioni idonee a definire appropriati interventi formativi.

2.3.10 Interventi per fronteggiare il disagio abitativo.

Al fine di fronteggiare l'emergenza abitativa nelle grandi città, la legge 8 febbraio 2007, n. 9, recante « Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali », ha disposto alcune misure di immediata applicazione ed altre di natura strutturale.

(53) Più precisamente per l'esercizio 2001 dalla legge finanziaria per lo stesso anno (legge 388/2000), per gli esercizi 2002, 2003 e 2004 dalla legge finanziaria per il 2002 (legge 448/2001) e, da ultimo, per gli esercizi 2005 e 2006, dalla legge finanziaria per il 2005 (legge 311/2004); la legge finanziaria 2007 (l.296/2006) reca in Tabella D un rifinanziamento, sempre per il medesimo importo, per il triennio 2007-2009.

(54) Tali principi sono poi confluiti nel Testo unico dell'istruzione (D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297, Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado); si segnalano in particolare gli articoli da 312 a 321.

(55) L. 27 dicembre 1997, n. 449 Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica.

Tra le prime si segnala la sospensione, per un periodo di otto mesi (56), delle esecuzioni dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti ad uso di abitazione per particolari categorie socialmente deboli residenti nei comuni capoluoghi di provincia, nei comuni confinanti con oltre 10.000 abitanti e nei comuni ad alta tensione abitativa. La sospensione delle esecuzioni opera nei confronti di conduttori la cui condizione particolarmente disagiata sia dimostrata dal possesso di una serie di requisiti quali:

- a) reddito annuo familiare lordo complessivo inferiore a 27.000 euro;
- b) mancanza di altra abitazione nella regione di residenza adeguata al nucleo familiare;
- c) essere o avere nel proprio nucleo familiare:
 - persone ultrasessantacinquenni, ovvero
 - malati terminali ovvero;
 - portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento.

La sospensione si applica, alle stesse condizioni, anche ai conduttori che abbiano, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico.

Rispetto ai requisiti previsti dai precedenti provvedimenti d'urgenza adottati per fronteggiare l'emergenza abitativa, è stato inserito il riferimento ai figli a carico ed ai malati terminali ed è stata esplicitata la definizione di handicap utile, individuata non più nell'handicap grave, ma nell'invalidità superiore al 66 per cento.

Tra le misure di carattere strutturale, la legge prevede la predisposizione:

da parte delle Regioni, su proposta dei comuni interessati dal provvedimento e sulla base del fabbisogno di edilizia residenziale pubblica, di un piano straordinario da inviare ai Ministeri delle infrastrutture e della solidarietà sociale e al Ministro delle politiche per la famiglia (articolo 3);

da parte del Ministero delle infrastrutture (di concerto con i Ministri indicati e d'intesa con la Conferenza unificata), di un programma nazionale in materia di edilizia residenziale pubblica, sulla base delle indicazioni emerse nel tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative (articolo 4). Il programma è destinato a contenere, tra l'altro, gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale di edilizia residenziale pubblica, nonché proposte normative in materia fiscale e per la normalizzazione del mercato immobiliare.

Si segnala, inoltre, che nella legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), è stato previsto, all'articolo 1, comma 1154, il

(56) La durata della sospensione è di diciotto mesi nel caso di immobili concessi in locazione ad uso abitativo da parte di alcuni enti previdenziali pubblici e di altri soggetti specificamente indicati nel comma 3 dell'articolo 1.

finanziamento di piano straordinario di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata (57), con un'autorizzazione di spesa di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. La disposizione demanda ad un successivo decreto del Ministro delle infrastrutture, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione delle modalità di applicazione e di erogazione dei finanziamenti.

(57) Si ricorda che con il termine di « edilizia residenziale pubblica » (e.r.p.) si intende quel complesso di attività dirette alla provvista di alloggi per i soggetti a basso reddito. Il termine e.r.p. è comprensivo degli interventi di edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata.

Le leggi che hanno autorizzato la vendita di un certo numero di alloggi di e.r.p. — definendo anche quali soggetti potessero accedere all'acquisto, i criteri da adottare per scegliere gli alloggi da porre in vendita, nonché le modalità per determinare il prezzo di vendita — sono principalmente le seguenti: la legge 8 agosto 1977, n. 513 (Provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei programmi in corso, finanziamento di un programma straordinario e canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica) e la legge 24 dicembre 1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica). La legge n. 513 del 1977 costituisce una delle prime leggi che hanno consentito agli assegnatari di acquistare l'alloggio. Essa ha avviato il finanziamento di un programma straordinario di intervento nel settore dell'e.r.p., fissando le condizioni generali sia per l'edilizia residenziale « agevolata » (dove per « agevolazioni » si devono intendere i contributi a parziale copertura del conto interesse dei mutui bancari), sia per l'edilizia « sovvenzionata » (dove per « sovvenzioni » si intende la copertura dei costi in conto capitale per la realizzazione dell'opera).

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

Dal quadro complessivamente tracciato dagli interventi e dai contributi resi nel corso delle audizioni svolte presso la commissione (dal settembre 2006 al marzo 2007), emerge in primo luogo come le famiglie, nel corso degli ultimi decenni, siano state investite da una dinamica di profonda trasformazione, effetto, a sua volta, di un complesso di fattori di natura culturale, demografica, sociale ed economica, che ne hanno modificato in modo incisivo la struttura e la fisionomia.

Queste trasformazioni hanno poi contribuito a determinare alcune specifiche problematiche delle realtà familiari odierne del nostro Paese, evidenziando anche alcune criticità, sia dal punto di vista delle condizioni sociali che da quello del sistema legislativo e amministrativo applicabile.

3.1. Il processo di trasformazione delle famiglie.

3.1.1. Le trasformazioni demografiche.

Nell'analisi del processo di trasformazione che ha investito in modo significativo i nuclei familiari, occorre partire dalla considerazione dei mutamenti demografici e sociali che hanno comportato una dilatazione ed un cambiamento delle fasi del ciclo di vita: si assiste, infatti, ad una riduzione della dimensione media delle famiglie alla quale si accompagna, tuttavia, un aumento della percentuale di persone che transitano nelle fasce di età più avanzate, effetto a sua volta del generale miglioramento delle condizioni di salute negli adulti (58). Da un lato, si assiste quindi ad un processo di semplificazione delle strutture familiari con una riduzione del peso delle famiglie con 5 componenti e più dall'8,4 per cento al 6,5 per cento tra il 1994-1995 e il 2004-2005, e delle coppie con figli, mentre aumentano le persone sole e le coppie senza figli. Dall'altro lato, il miglioramento dei livelli di sopravvivenza fa sì che le persone che vivono in coppia condividano una parte sempre più lunga della vita: negli ultimi dieci anni, infatti, gli anziani tra i 74 e gli 85 anni che vivono ancora in coppia sono passati dal 45,5 al 50,2 per cento. La famiglia italiana è quindi soggetta a fenomeni di contrazione e di invecchiamento (infatti il tasso di invecchiamento nel nostro Paese è il più rapido in Europa e nel mondo con diversificazioni tra le varie zone): si è determinato, infatti, un grande squilibrio tra le generazioni poiché nascono pochi bambini e c'è un invecchiamento della popolazione molto più dilatato rispetto

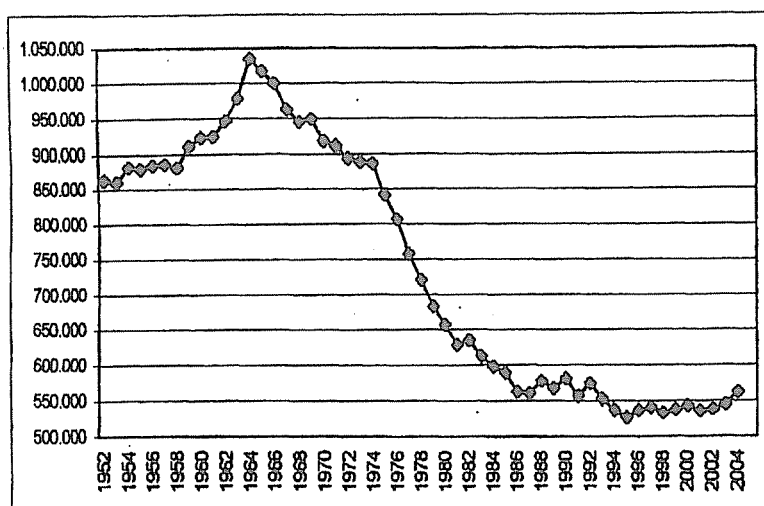
(58) Cfr. Istat, audizione del 20 settembre 2006.

agli altri paesi (59). Il tasso di invecchiamento nel nostro Paese cresce in maniera rapidissima, con un aumento consistente dei « grandi vecchi » di oltre 80-85 anni con problemi di non autosufficienza. Peraltro l'invecchiamento complessivo della popolazione ha anche determinato una maggiore e più articolata domanda di servizi assistenziali da parte delle persone e delle famiglie.

Con tali caratteristiche quindi la famiglia fa sempre più fatica ad operare compiutamente come mediatore di solidarietà tra generazioni. Anche se in Italia, negli ultimi tre anni, la natalità è leggermente aumentata (da 1,22 a 1,31 figli per donna), questo aumento è dovuto essenzialmente alla circostanza che il tasso di fecondità delle donne immigrate è molto più elevato di quello delle donne italiane: 2,6 figli contro 1,3 delle donne italiane. Più in particolare, le nascite da genitori stranieri sono aumentate dal 6 per cento nel 1995 al 12 per cento nel 2004. Questi dati dimostrano che per la popolazione autoctona avere figli è ancora un grosso problema (60). La scelta di fare figli e le condizioni di sostegno a tale scelta si pongono quindi come uno dei fattori cruciali nell'affrontare il problema della condizione familiare in Italia.

Tale assunto è avvalorato dalla circostanza che ai dati oggettivi sopra descritti si contrappongono dati soggettivi di segno opposto. Le coppie italiane, infatti, hanno normalmente un figlio in meno di quello che desidererebbero (61), per un complesso di fattori tra i quali gioca un ruolo non secondario l'insufficienza dei sostegni, sia dal punto di vista dei costi, che da quello della difficile conciliazione tra lavoro e famiglia, sia infine per i limiti di un sistema fiscale sfavorevole per le famiglie con figli (questi aspetti saranno più diffusamente trattati nel paragrafo successivo).

Nati vivi della popolazione residente in Italia. Anni 1952.2004 (62).



Fonte - Rilevazione dei movimenti e calcolo della popolazione residente.

(59) Cfr. Osservatorio nazionale sulla famiglia, « La condizione familiare in Italia e l'urgenza di nuove politiche familiari ».

(60) Cfr. Osservatorio nazionale sulla famiglia, audizione del 4 ottobre 2006.

(61) Cfr. Osservatorio nazionale sulla famiglia, cit.

(62) Cfr. Istat, Natalità e fecondità della popolazione residente: caratteristiche e tendenze recenti, 2006.

3.1.2. I modelli familiari.

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

Non solo in Italia, ma in tutti i paesi occidentali negli ultimi 10-15 anni si è assistito ad un progressivo dilazionamento dell'età del matrimonio in parte dovuto all'aumento dell'istruzione, in particolare femminile (63). Si tende infatti ad aspettare che uomo e donna portino a termine la propria istruzione e che si sistemino nel mercato del lavoro. Tuttavia la differenza dell'Italia (insieme ad alcuni paesi mediterranei) rispetto ad altri paesi europei è che il dilazionamento del matrimonio rappresenta anche un dilazionamento dell'uscita dalla famiglia d'origine e della costruzione di una nuova, con una tendenza a procrastinare nel tempo il momento della procreazione.

Infatti, anche se in Italia la percentuale delle nascite fuori dal matrimonio è aumentata del 70 per cento nel periodo 1995-2004 (dall'8,1 al 13,7), in altri paesi europei quasi tutti i primi figli nascono nell'ambito della convivenza, non quindi tra soggetti sposati.

Questo cambiamento di tipo « culturale » è in parte all'origine, in Italia, dell'aumento consistente della percentuale di « adulti », tra i 25 e 34 anni, che continuano a vivere all'interno del nucleo familiare di provenienza. Infatti i giovani celibi e nubili compresi in questa fascia di età che vivono ancora nella famiglia di origine passano dal 35,5 al 43,3 per cento dal 1995 al 2005, superando ormai la quota dei loro coetanei che vivono in coppia con i figli (che diminuiscono dal 40 al 29,4 per cento) (64). Questo fenomeno, tuttavia, può essere parzialmente spiegato anche in forza della sempre maggiore difficoltà di ingresso nel mondo del lavoro, della sua più diffusa precarietà, con la conseguente dilatazione dei tempi necessari al conseguimento di una posizione lavorativa stabile (soprattutto nel mezzogiorno) e con i problemi legati alla disponibilità di un'abitazione autonoma (legati alla rigidità dell'offerta abitativa, alla scarsità ed alla costosità degli alloggi).

D'altra parte, il conseguente spostamento in avanti dell'età in cui si ha il primo figlio determina una fecondità ridotta poiché può dar luogo a maggiori difficoltà ad avere figli per problemi di salute o per cause biologiche che, peraltro, possono essere scoperte tardi e risultare eventualmente più difficili da affrontare. Secondo i dati forniti dall'Istat, nel 2004 l'età media delle madri residenti in Italia alla nascita dei figli è stata di 30,8 anni, un anno in più delle madri del 1995 (65). In Europa il primo figlio nasce mediamente tra 26 anni e mezzo e trent'anni (66).

(63) Cfr. Chiara Saraceno, professore ordinario di sociologia della famiglia presso l'Università di Torino, audizione del 1° febbraio 2007.

(64) Cfr. Istat, cit.. Recenti indagini Istat evidenziano, tra l'altro, che il 59,5 per cento dei giovani di età compresa tra i 18 e i 34 anni permane nella famiglia di origine.

(65) Cfr. Istat, Natalità e fecondità della popolazione residente: caratteristiche e tendenze recenti - anno 2004.

(66) Cfr. Indagine conoscitiva « Fenomeni di denatalità, gravidanza, parto e puerperio in Italia », realizzata dalla Commissione igiene e sanità del Senato nel 2005.

La famiglia italiana, pertanto, si « contrae » nelle sue dimensioni e diviene più « lunga » e più magra: sarà più frequente per le nuove generazioni avere intorno nonni e bisnonni piuttosto che fratelli e cugini; acquisisce in conseguenza maggiore importanza la valorizzazione dei luoghi di socialità. La questione del « declino demografico » non interessa soltanto l'Italia, ma tutti i Paesi europei nei quali l'adozione di specifiche politiche familiari sta diventando una priorità. Inoltre, pur essendo ancora nettamente prevalente il modello tradizionale di coppia coniugata con figli, accanto ad esso si pongono e sono in continua crescita altri modelli familiari, formati da persone sole o da coppie senza figli. Peraltro, l'aumento dell'instabilità coniugale (pur essendo percentualmente più contenuto rispetto a quello della media dei paesi sviluppati) ha, da un lato incrementato il numero delle famiglie con un solo genitore, dall'altro favorito la costituzione di famiglie cosiddette « ricostituite » nelle quali uno o entrambi i partner provengono da un matrimonio precedente, che coinvolgono parentele particolarmente complesse quando sono presenti figli del matrimonio precedente (67). In linea più generale, poi, le nuove forme familiari, comprendenti i single non vedovi, le coppie non coniugate o ricostituite e i genitori soli, ammonterebbero a circa 5 milioni e duecentomila nel 2005 (23 per cento) rispetto ai 3 milioni e cinquecentomila nel 1995 (16,8 per cento) (68). Si registra, inoltre, una tendenza alla crescita dei single (25,9 per cento) e delle coppie senza figli (19,8 per cento), che si accompagna alla diminuzione delle coppie con figli (39,5 per cento) e delle famiglie estese o multiple (5,1 per cento).

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

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

(67) Cfr. Chiara Saraceno, « Tendenze e trasformazioni recenti nei modi di fare famiglia ».

(68) Dati Istat, gennaio 2007.

3.1.3. Rapporto famiglia-lavoro.

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

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

Peraltro anche le rilevazioni statistiche dimostrano queste evidenze: da una campionatura dell'Istat risulta che circa 564.000 donne cercherebbero lavoro se avessero un adeguato supporto da parte dei servizi sociali.

In linea generale poi, la circostanza che entrambi i genitori siano impegnati fuori casa con le rispettive attività lavorative, ha anche comportato che, nella dinamica concreta della vita familiare, si è fortemente ridotto il quantitativo di tempo a disposizione da trascorrere con gli altri componenti del nucleo familiare, soprattutto nelle grandi città, anche a causa dei tempi di percorrenza del tragitto casa-lavoro. Le famiglie hanno quindi difficoltà ad avere relazioni con altre figure di parenti e con i figli e le difficoltà di relazione sono maggiori per le madri sole e per gli anziani, celibi o nubili.

Peraltro questi cambiamenti hanno comportato che la famiglia, soprattutto quando ha bisogno di assistenza, vale a dire quando ha al suo interno bambini piccoli da 0 a 3 anni o persone anziane o non autosufficienti, dato anche lo sviluppo insufficiente di strutture pubbliche di supporto (quali ad esempio gli asili nido), ha dovuto spesso provvedere in modo autonomo, divenendo datore di lavoro domestico e sobbarcandosi l'onere notevole delle retribuzioni — e degli ulteriori emolumenti — da corrispondere al collaboratore.

Si tratta di una realtà in costante aumento, anche perché ai dati ufficiali devono aggiungersi quelli del settore sommerso (69) (secondo i dati diffusi dall'INPS nel 2004 sarebbero 500 mila i rapporti di lavoro regolari di collaborazione in Italia). Tale evoluzione ha determinato l'inserimento nel contesto familiare di nuove figure, quali la lavoratrice domestica, la badante, l'assistente familiare, la baby-sitter, figure con le quali le famiglie tendono ad instaurare un rapporto di tipo fortemente fiduciario.

(69) Cfr. dati Assindatcolf, audizione del 24 gennaio 2007.

Resta comunque il fatto che molte donne in Italia, alla nascita del primo figlio, sono costrette a lasciare il lavoro o a passare ad un'attività meno redditizia, poiché non sempre il nucleo familiare è in condizioni economiche tali da potersi permettere un aiuto esterno. Da dati Istat risulta infatti che una donna su cinque lascia il lavoro alla nascita di un figlio.

Inoltre, anche se vi è stato un aumento notevole degli asili nido dal 1988 al 2005 (da 140 a 221 mila), la quota dei bambini che frequentano un nido è ancora al di sotto del 20 per cento. Di questi, oltre la metà frequenta un nido privato, perché non c'è posto nei nidi pubblici (70).

3.1.4. Le dinamiche familiari.

La dinamica familiare italiana è tuttavia caratterizzata da tendenze contrapposte: infatti, a questi fenomeni di scomposizione della compagine familiare dovuta a un ritardo nel matrimonio ed ad una diminuzione del numero dei figli e dei componenti, si accompagnano tuttavia anche tendenze di carattere ricompositivo; si assiste infatti ad una essenziale solidità del nucleo familiare in Italia e, da un certo punto di vista, l'articolazione sempre più ampia delle tipologie familiari è uno dei fattori di forza che in molte situazioni permette alla famiglia di adattarsi alle sfide che le si presentano (71);

Infatti, pur avendo perso molte delle funzioni delle quali era titolare nel passato (salute dei propri membri, istruzione ed educazione dei figli), la famiglia ha conservato fortemente la dimensione della relazione sociale, della coesione, del supporto, dell'aiuto reciproco. Anche lo sfumarsi, all'interno del nucleo familiare, della distinzione netta che c'era nel passato tra ruolo maschile e femminile supporta ulteriormente la tendenza di forza delle relazioni intrafamiliari come sostegno a tutti i membri della famiglia.

3.1.5. Il benessere socio-economico.

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

Se in linea generale il reddito a disposizione delle famiglie negli anni più recenti ha continuato a crescere (72), sussistono all'interno di questo dato complessivo, differenze e tendenze di divaricazione che pongono l'Italia, da questo punto di vista, su livelli molto elevati di iniquità e differenziazione del benessere. Va in primo luogo ricordato che l'Italia è uno dei Paesi caratterizzato dalla più alta sperequazione

(70) Cfr. Dati Istat, audizione del 20 settembre 2006. Inoltre, secondo i dati Eurispes (Indagine sulle politiche familiari, 2003) il 32 per cento dei bambini iscritti negli asili nido rimane in lista di attesa.

(71) Cfr. dati Censis, audizione del 20 settembre 2006

(72) Cfr. Censis, cit.

dei redditi. Il Mezzogiorno mostra, al suo interno, la più alta sperequazione nel senso che la circostanza che richiede attenzione non è soltanto la differenza del valore medio dei redditi delle famiglie del Mezzogiorno rispetto a quello delle famiglie del nord, ma anche la maggiore sperequazione esistente all'interno delle aree meridionali rispetto a quella rilevabile all'interno di quelle settentrionali. Vi sono inoltre grandi fasce di povertà soprattutto nelle famiglie con un solo o nessun percettore di reddito concentrate soprattutto, ancora una volta, nel Mezzogiorno (73).

Guardando alla situazione complessiva del paese, sostanzialmente si è andata allargando la forbice delle disponibilità economiche tra le famiglie che vivono con un reddito da lavoro dipendente e quelle che vivono con un reddito da lavoro autonomo, nonché tra le famiglie « patrimonializzate » (quelle che hanno una o più case di proprietà o comunque una disponibilità di altre ricchezze reali) e quelle che non sono tali. Le situazioni di maggiore povertà si riscontrano tra le famiglie nelle quali al basso livello reddituale si accompagnano la numerosità del nucleo familiare, l'assenza di un secondo reddito, l'assenza di fattori protettivi e di un patrimonio consolidato all'interno della famiglia.

Inoltre il disagio economico vissuto dalle famiglie italiane è diversamente graduabile in rapporto alle diverse situazioni.

Da un lato ci troviamo di fronte ad una nuova « povertà dei ceti medi », che rappresenta, in realtà, una « povertà relativa », derivante dallo scarto tra il proprio reddito, la propria disponibilità economica e quella media del paese. È comunque caratteristica di una società ricca la circostanza che alcune famiglie (essenzialmente quelle monoreddito, lavoratori precari e famiglie spatrimonializzate) si trovino in difficoltà in quanto al di sotto dei redditi medi del paese. Va tenuto conto, tuttavia, che l'incidenza della povertà soggettiva, ovvero la percentuale di coloro che stimano non adeguato il proprio livello di reddito in relazione alle aspirazioni e stili di consumo (secondo una definizione soggettiva di « vita dignitosa ») è sensibilmente più elevata (74).

Spesso le difficoltà economiche citate generano situazioni di sovraindebitamento, soprattutto in concomitanza con eventi particolari (si pensi ai casi di un divorzio, di un trasferimento per motivi di lavoro, della presenza di una persona non autosufficiente etc.) nelle quali le famiglie vivono costantemente in una situazione di difficoltà non temporanea ad adempiere regolarmente le proprie obbligazioni mediante i propri redditi (75).

(73) Cfr. Istat, audizione del 20 settembre 2006.

(74) Cfr. Nota mensile dell'ISAE (Istituto di studi ed analisi economica) - luglio 2006, secondo cui la percentuale delle famiglie che si dichiarano soggettivamente povere è del 73 per cento su base nazionale; nel periodo luglio 2005-giugno 2006 la soglia di povertà soggettiva si sarebbe assestata in media sui 1850 euro per le famiglie di due componenti.

(75) Cfr. Adiconsum, audizione 14 dicembre 2006 e Adiconsum « Il sovraindebitamento: analisi dei casi pervenuti al fondo di prevenzione usura Adiconsum »

Le situazioni di povertà vera, estrema, tuttavia, si riscontrano dove c'è un mix di fattori, comprendenti anche la malattia, la solitudine, la mancanza di famiglia.

I disagi dei nuclei familiari sono inoltre più accentuati nelle zone rurali del Paese a causa del tasso maggiore di invecchiamento, dell'assenza di ricambio generazionale, delle ridotte dimensioni e dell'isolamento territoriale (76). In relazione a tali peculiari profili, si sono diffuse, nelle aree agricole, iniziative meritevoli di tutela finalizzate allo sviluppo di servizi specifici in ambito rurale.

Le difficoltà economiche sono particolarmente avvertite dalle famiglie con un componente non autosufficiente, famiglie queste ultime nelle quali il rischio di povertà aumenta in modo consistente (77).

Va infatti considerato che, a causa della tendenza del sistema socio-assistenziale a considerare la famiglia responsabile del figlio disabile delegando ad essa il più delle volte la funzione di assistenza, sono le stesse famiglie a contribuire all'85 per cento al mantenimento del congiunto disabile. I costi per queste famiglie aumentano notevolmente poiché le persone con disabilità sono escluse dal mercato del lavoro e spesso uno dei familiari (genitori) del disabile è costretto a rinunciare al reddito, alla carriera, al lavoro a tempo pieno per lo svolgimento delle funzioni di assistenza (78).

Complessivamente, infine, tutti questi fattori di debolezza economica sono aggravati da una situazione di fragilità sociale che dipende dall'incertezza culturale e politica del contesto. Mentre nel passato, infatti le persone riuscivano a superare le situazioni di disagio poiché riuscivano a intravedere prospettive di sviluppo per sé, per il gruppo sociale e per il proprio Paese, oggi gli individui e le famiglie sono fragili poiché vengono meno le energie positive di voglia di crescere e fiducia (79).

3.2. Le criticità conseguenti alle trasformazioni evidenziate.

3.2.1. La denatalità.

Come già ricordato, uno dei tratti caratterizzanti del processo di evoluzione che ha interessato la famiglia italiana, è rappresentato dal basso indice di natalità.

In tale contesto, la tendenza dell'ultimo trentennio alla contrazione del numero delle nascite, che interessa, sia pure con differenti proporzioni, anche altri Paesi europei, è un indicatore della difficoltà di « fare famiglia », ossia della capacità delle famiglie italiane di auto-rigenerarsi.

Si tratta di un fenomeno articolato, con complesse interazioni di carattere economico, sociale, culturale e psicologico, che risultano, al

(76) Cfr. Cia, Inac, audizione del 18 gennaio 2007

(77) Cfr. Associazioni disabili, Fish, audizione del 29 novembre 2007.

(78) Cfr. Documentazione depositata da Fish nel corso dell'audizione del 29 novembre.

(79) Cfr. Censis, audizione del 20 settembre 2006.

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

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

3.2.2. Le difficoltà nelle relazioni intrafamiliari.

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

Per quanto concerne la difficoltà di comunicare e di rapportarsi all'interno della famiglia, tale criticità è originata da una molteplicità di fattori, tra i quali si segnalano, come già ricordato, la lontananza della residenza dal luogo di lavoro, l'inadeguatezza della rete dei trasporti (gli spostamenti assorbono in media 50 minuti al giorno), la rigidità dei modelli occupazionali e dell'orario di lavoro. Tali fattori, allungando il tempo trascorso fuori casa, comprimono le occasioni di scambio e di dialogo, oltre che gli spazi dedicati all'attività di cura e di educazione dei figli.

Il logoramento delle relazioni e dei canali di comunicazione intrafamiliare ed intergenerazionale risulta talvolta tra le cause di un crescente malessere infantile e adolescenziale.

Tra le difficoltà relazionali sempre più diffuse si segnalano quelle che interessano alcuni segmenti deboli del tessuto sociale, quali le madri sole, i coniugi separati e i divorziati, gli anziani, le persone celibi, nubili, vedove, e i disabili.

Le tensioni all'interno del nucleo familiare investono, in modo particolare, il rapporto tra genitori e figli, peraltro con effetti contrastanti: se, in alcuni casi, infatti, si sono accresciute, in maniera abnorme, le attenzioni e le aspettative dei genitori sui figli (anche a causa della ridotta filiazione), in altri sono aumentate le distanze comunicative tra gli uni e gli altri fino al determinarsi di situazioni di abbandono, di violenza o di abuso all'interno del contesto familiare.

Spesso, poi, sono gli stessi figli ad avvertire la mancanza di indicazioni precise da parte delle generazioni più anziane in ordine

alle prospettive future, ai valori di riferimento, alle scelte scolastiche, lavorative, affettive e culturali. I minori, in particolare, versano sempre più frequentemente in una situazione di maggiore solitudine sociale, rispetto al rapporto con le reti parentali, amicali e di vicinato.

Il fenomeno dell'instabilità coniugale in Italia presenta un andamento relativamente più contenuto, rispetto a quanto accade nei Paesi più sviluppati (inclusi gli Stati membri dell'Unione europea), se si considera che tale instabilità riguarda meno di un quarto dei matrimoni a fronte del 40-50 per cento di quelli contratti in Germania, Francia, Olanda, Austria e Paesi scandinavi (80).

Come si può rilevare dai dati Istat (81), l'instabilità coniugale è un fenomeno in costante aumento:

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

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

Sempre in tema di salvaguardia della condizione dei minori, si segnala la posizione squilibrata dei figli naturali rispetto ai figli legittimi, con particolare riferimento alle aspettative ereditarie e al pieno riconoscimento, dal punto di vista giuridico, del rapporto di parentela con i congiunti del genitore naturale. Su tale delicata questione, si segnala che il Governo ha approvato uno specifico disegno di legge (A.C. 2514). Analogamente, la recente chiusura degli

(80) Cfr. Chiara Saraceno, prof. Ordinario di sociologia della famiglia presso l'Università di Torino, audizione del 1° febbraio 2007.

(81) Cfr. il volume « Matrimoni, separazioni e divorzi » (Anno 2003) del 19 gennaio 2007.

istituti di ricovero residenziali per i minori prevista dalla legge 28 marzo 2001, n. 149 pone la necessità di attuare un controllo più stringente sull'adeguatezza delle comunità familiari.

La tutela dei minori presenta, poi, carattere di particolare urgenza in relazione agli stranieri, prevalentemente extracomunitari, che si trovano in condizioni di disagio psico-sociale e di abbandono: in tali ipotesi, la casistica dimostra che gli strumenti civilistici e i rimedi di natura preventiva alla commissione di reati si rivelano insufficienti, per la sostanziale carenza di supporto da parte della famiglia di origine e per la presenza di situazioni di clandestinità.

Per quanto concerne gli strumenti di conciliazione finalizzati a ridurre la conflittualità della coppia, appare emergere la necessità di ottimizzare lo strumento della mediazione familiare, assicurandone, in ogni caso, l'applicazione su base volontaria e nel rispetto dei diritti di libertà della persona. Gli aspetti critici nell'attuazione di tale istituto attengono alla mancata regolamentazione dei contenuti professionali e delle modalità di esercizio della mediazione e alla carenza di una idonea campagna di informazione in merito alla possibilità di ricevere un supporto qualificato per la composizione delle controversie familiari.

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

La conflittualità all'interno della coppia alimenta, in molti casi, la casistica relativa agli episodi di violenza contro la donna, molto spesso proprio nell'ambito delle mura domestiche.

La violenza in famiglia si presenta talvolta come la forma più diffusa e pervasiva di violenza contro le donne (82): tale violenza si manifesta con modalità diverse, ossia come violenza fisica, sessuale, economica, psicologica, di coercizione o riduzione della libertà. Le stime indicano che tale violenza, nei confronti della quale appare poco efficace l'intervento delle stesse istituzioni, sia subita dal 10-12 per cento della popolazione femminile con rilevanti costi sociali ed economici, cui il legislatore ha solo parzialmente posto rimedio con alcuni interventi normativi, quali la riforma del diritto di famiglia, la definizione del reato di violenza sessuale come reato contro la persona, l'introduzione di misure contro la violenza nelle relazioni familiari (legge 4 aprile 2001, n. 154), la repressione delle mutilazioni genitali femminili (legge 9 gennaio 2006, n. 7).

Va considerato che il fenomeno della violenza contro le donne (inclusa quella in ambito domestico) trova riscontro anche in altre realtà nazionali, come testimonia l'attenzione riservata al tema da parte della comunità internazionale.

In molti casi, infine, il quadro delle violenze domestiche è aggravato dal fatto che alla violenza contro la donna si accompagnano gli abusi e i maltrattamenti contro gli altri soggetti deboli della famiglia e, segnatamente, i minori.

(82) Cfr. Centro accoglienze Le Onde di Palermo, audizione del 24 gennaio 2007

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

La profonda modifica che ha interessato la struttura della famiglia, a partire dall'allungamento della vita media e dall'invecchiamento della popolazione, ha comportato un mutamento della domanda di servizi e di protezione sociali.

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

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

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

(*) Fonte ISTAT

In particolare, poiché la donna continua ad esercitare una intensa attività di assistenza agli anziani, ai figli minori e ai disabili, oltre a svolgere il lavoro domestico, risulta sempre più difficoltoso il contemporaneo degli impegni lavorativi e domestici con i compiti di cura. In proposito, va ricordato che il 77 per cento del tempo complessivamente dedicato al lavoro familiare è ancora a carico della donna, con il conseguente persistere di una significativa disuguaglianza di genere in quest'ambito (83). La divisione dei ruoli, infatti, risulta ancora rigida poiché, pur essendo oggi i padri più collaborativi rispetto al passato, i cambiamenti sono piuttosto lenti: da dati Istat si rileva infatti che il tempo dedicato dai padri al lavoro familiare è cresciuto di 16 minuti in 14 anni. Peraltro anche l'istituto del congedo parentale, astrattamente fruibile da entrambi i genitori, risulta utilizzato soprattutto dalle donne.

In tale prospettiva, il tema della conciliazione tra vita professionale e familiare è stato affrontato dal legislatore già con la legge 8 marzo 2000, n. 53, con la previsione di apposite forme di flessibilità in ambito lavorativo e il tentativo di una più equa ripartizione del carico di cura e di assistenza tra i sessi. Da ultimo, la questione è stata oggetto di interventi specifici da parte della legge finanziaria per il 2007, che ha istituito un fondo per l'erogazione di contributi in favore di aziende che promuovono azioni positive in tal senso. Peraltro, la difficoltà della donna di conciliare tempi di vita e di lavoro (che la espone a giocare doppi e tripli ruoli) produce effetti, non solo nella piccola dimensione familiare, ma anche sulla crescita economica del Paese, se si considera che una cospicua percentuale della popolazione femminile (stimata nel 2004 in oltre il 45 per cento delle donne tra i 15 e i 61 anni ovvero nel 60 per cento delle donne in età compresa tra i 35 e i 44 anni) è costretta a ridurre l'orario di lavoro per prendersi cura dei figli minori. Conformemente a questa linea di tendenza, è sempre maggiore il numero delle famiglie (tra queste una rilevante quota è rappresentata da quelle con un unico genitore, in maggioranza donna) che affida stabilmente i compiti di cura dei minori in tenera età ai nonni, ai parenti o agli amici. Inoltre l'esigenza di una maggiore attenzione per la conciliazione dei tempi di vita con i tempi di lavoro si scontra, come sopra già ricordato, con l'insufficiente sviluppo nel Paese di idonei servizi per l'infanzia, prima fra tutti la rete degli asili nido, che si presenta particolarmente carente nel Mezzogiorno. Le rilevazioni dimostrano che, con riferimento al tema degli asili nido e dei servizi per l'infanzia, l'Italia è ancora lontana dal raggiungimento dell'obiettivo del 33 per cento della copertura territoriale entro il 2010 fissato dal Consiglio europeo di Lisbona nel 2000, nonostante gli specifici, ancorché insufficienti, stanziamenti contenuti nella legge finanziaria per il 2007.

Più specificamente, dalle rilevazioni Istat emerge che i bambini di età compresa tra 1 e 2 anni con madre che lavora vengono affidati,

(83) Dati Istat - Audizione del 20 settembre 2006.

nell'ordine, ai nonni (52,3 per cento), al nido privato (14,3 per cento), al nido pubblico (13,5 per cento) e alla baby sitter (9,2 per cento). Peraltro il 28, 3 per cento delle madri che non si avvalgono di un nido, avrebbero in realtà voluto usufruirne ma non lo hanno fatto per l'assenza o la lontananza delle strutture (22 per cento), per la carenza di posti disponibili (19,5 per cento), per i costi elevati (28,5 per cento) per la rigidità dell'offerta (16,3 per cento).

Va inoltre rilevato che solo nel 30 per cento dei comuni ci sono asili nido. D'altro canto, la quota parte di spesa sociale destinata all'infanzia in Italia si caratterizza per essere una delle più basse a livello europeo. La questione della conciliazione dei tempi di lavoro con quelli destinati all'assistenza richiama, oltre al tema della cura dei minori, anche quello degli interventi in favore degli anziani e delle persone non autosufficienti, specialmente se si considera che all'invecchiamento progressivo del tessuto sociale non è corrisposto un aumento delle strutture, degli investimenti e delle politiche pubbliche in materia, che spesso si limitano a garantire prestazioni connesse alle funzioni vitali e al mantenimento di una vita autonoma, senza affrontare le ulteriori complesse implicazioni.

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

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

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

3.2.5. Il ruolo di protezione sociale della famiglia.

Come già ricordato in precedenza, la famiglia, di fronte alle criticità evidenziate, viene ad assolvere un ruolo di protezione sociale,

fornendo sostegno e solidarietà ai suoi componenti più deboli nelle situazioni di difficoltà, di disagio, di malattia, con particolare riferimento alle giovani generazioni, agli anziani e ai disabili (cosiddetta « famiglia tutor »).

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

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

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

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

3.2.6. Gli aspetti problematici del sistema fiscale.

Con riferimento alle politiche pubbliche, le sfasature maggiori si riscontrano nel settore del fisco, che non appare sufficientemente orientato a tener conto del carico familiare.

Allo stato attuale, i diversi strumenti di politica fiscale non sembrano, infatti, assolvere pienamente alla funzione di tutela e promozione della famiglia secondo i principi fissati in ambito costituzionale, che richiederebbero una adeguata valorizzazione della filiazione come bene di investimento per la collettività. Tali fattori di criticità sono stati peraltro evidenziati, a più riprese, anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze 14 luglio 1976 n. 179; 13-24 luglio 1995, n. 358; 28 gennaio-5 febbraio 1998, n. 12).

Gli squilibri del sistema fiscale risultano particolarmente evidenti con riferimento all'imposta sul reddito delle persone fisiche, all'imposta comunale sugli immobili, alla tassa sullo smaltimento dei rifiuti, che non prevedono adeguate agevolazioni in relazione al numero dei componenti del nucleo familiare (il quale spesso risulta anche monoreddito) (84).

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

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

Con riferimento alla legislazione fiscale, va peraltro rilevato che se in assoluto il valore monetario di un reddito può essere molto elevato (e, quindi, in teoria, maggiormente tassabile), in concreto il suo valore reale decresce al crescere del numero dei figli. Conseguentemente, è avvertita dalle famiglie l'esigenza di una piena realizzazione del principio di equità fiscale, inteso sia in senso verticale (ossia in relazione al reddito), sia in senso orizzontale (ossia in relazione al

(84) Cfr., tra le altre, la segnalazione dell'Associazione nazionale famiglie numerose nell'audizione dell'8 novembre 2006.

numero dei familiari a carico). Le politiche fiscali lasciano, infine, aperta la questione della cosiddetta « fascia di incapienza », ossia di quei soggetti a più basso reddito e in condizione di maggior bisogno, che potrebbero restare esclusi dai benefici di natura redistributiva introdotti con la leva fiscale.

Nel corso dell'indagine è stata altresì sottolineata l'importanza che riveste il meccanismo delle deduzioni e delle detrazioni d'imposta ai fini di una maggiore equità dell'imposizione fiscale sui redditi, segnatamente in quelle situazioni in cui è necessario realizzare maggiormente il principio di progressività e tenere in adeguata considerazione il carico familiare.

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

3.2.7. Gli aspetti problematici delle politiche sociali.

Le audizioni svolte nel corso dell'indagine conoscitiva hanno evidenziato un certo grado di sottovalutazione del peso della realtà familiare nell'ambito delle politiche sociali, sottovalutazione che colloca l'Italia in posizione più arretrata rispetto ad altri Stati europei (Francia, Germania, Danimarca), con particolare riguardo al grado di soggettività della famiglia nel welfare.

In particolare, il modello invalso nel nostro Paese si caratterizza per una concezione dell'intervento pubblico di tipo essenzialmente riparatorio (con la tendenza ad intervenire soprattutto in situazioni di emergenza e di disagio acuto), piuttosto che per un approccio promozionale, volto cioè a valorizzare le risorse umane e sociali offerte dalla compagine familiare. Contestualmente, non risulta essere stata pienamente abbandonata la logica assistenzialistica e centralistica, nonostante il progressivo rafforzamento delle autonomie locali.

Un ulteriore dato ricavabile dall'attuale situazione delle politiche pubbliche è la presenza di un crescente ricorso ai servizi erogati attraverso la responsabilizzazione del c.d. Terzo Settore, che assiste e sostiene le famiglie nelle loro molteplici esigenze, con esplicito riferimento al principio di sussidiarietà.

Inoltre, un tratto caratterizzante delle politiche sociali è costituito dalla tendenza a privilegiare il canale dei trasferimenti monetari alle famiglie (sgravi fiscali, assegni, agevolazioni) rispetto a quello della rete integrata dei servizi alla persona. Le misure monetarie dirette a beneficio del cittadino e delle famiglie pongono il problema del reperimento sul mercato, spesso non regolamentato, di servizi inaccessibili dal punto di vista economico o limitati nell'offerta.

Da una recente rilevazione dell'Istat risulta inoltre che, nell'ambito della spesa sociale, la quota destinata alla famiglia è pari al 4,4 per cento; si tratta di uno dei valori più bassi, insieme a quello della Spagna, rispetto alla media dei valori riscontrabili negli altri Paesi europei.

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

Analizzando i divari di spesa per interventi e servizi sociali a livello regionale (85), risulta che le regioni economicamente più forti (prevalentemente quelle del centro-nord) presentano una spesa media per abitante più elevata: tale dato rimarca il fatto che la spesa sociale ha un limitato effetto di riequilibrio dei divari esistenti tra le diverse regioni, ossia una ridotta funzione di perequazione in rapporto alle disomogeneità di servizi e prestazioni offerti nelle diverse aree geografiche del Paese.

Proprio il nuovo assetto di competenze introdotto dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, con la conseguente ridefinizione dei rapporti tra le amministrazioni statali e quelle regionali, ha determinato il rischio di una progressiva accentuazione delle disparità territoriali, ossia di pervenire ad un sistema delle politiche socio-assistenziali caratterizzato, oltre che da una forte disomogeneità territoriale nel livello quantitativo e qualitativo delle prestazioni rese, anche da una sostanziale penalizzazione delle regioni che dispongono di minori risorse finanziarie ed organizzative. In tale prospettiva, non va trascurato che, a seguito della richiamata evoluzione dell'impianto costituzionale, si è evidenziata una scarsa capacità di raccordo e di integrazione tra i diversi livelli istituzionali (statali, regionali e locali) coinvolti nell'ambito delle politiche sociali.

La questione delle disomogeneità territoriali è vieppiù aggravata dalla mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nel settore socio-assistenziale, che ha determinato un conseguente ritardo nell'individuazione e nel finanziamento dei cosiddetti diritti esigibili. La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni presenta profili di particolare complessità, in quanto essa, pur rientrando nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato alla luce della riforma costituzionale del 2001 e della nuova formulazione dell'articolo 117 Cost., determina rilevanti implicazioni sulle funzioni spettanti alle regioni e alle autonomie locali e sull'impiego e la ripartizione delle disponibilità finanziarie. I livelli essenziali di assistenza, tra l'altro, rappresentano un importante strumento per orientare le scelte in ambito regionale e avviare una razionale programmazione degli interventi sociali.

3.2.8. Gli squilibri del sistema previdenziale.

Per quanto concerne il settore della previdenza, in Italia, rispetto ad altri Paesi europei, risulta complessivamente ridotta la parte

(85) Dati ISTAT (audizione del 20 settembre 2006).

destinata alla componente giovane della popolazione. Il sistema contributivo penalizza infatti quelle fasce di giovani che hanno un percorso lavorativo precario ed intermittente. Sono le donne a subirne maggiormente le conseguenze negative, perché oltre il precariato sono spesso costrette a lasciare il lavoro per maternità o attività di assistenza, sommando così ulteriori periodi di vuoto contributivo.

I redditi da pensione costituiscono, peraltro, uno strumento di sostentamento per molte famiglie (circa un terzo delle famiglie beneficia di soli redditi da trasferimenti pubblici) (86). Le risorse derivanti dalle pensioni (di anzianità e di vecchiaia) consentono benefici più elevati al Nord, con la possibilità di attuare anche trasferimenti intrafamiliari a favore delle giovani generazioni, e meno consistenti al Sud, ove i redditi da pensione possono, in molti casi, rappresentare l'unica fonte stabile di reddito per il nucleo familiare. Benché la spesa previdenziale, unitamente a quella sanitaria, sia una componente consistente della spesa sociale, va rilevato che un profilo critico attiene all'importo delle pensioni più basse, che soprattutto per gli anziani soli finiscono per costituire una causa di esclusione sociale e di povertà.

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

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

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

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

(86) Dati Istat - Audizione del 20 settembre 2006.

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

Sul piano delle risorse, si rileva che il sistema attuale di assistenza per i disabili sembra penalizzare i soggetti che dispongono di un reddito non così basso da poter accedere alle prestazioni pubbliche né sufficientemente alto da poter usufruire adeguatamente di servizi privati. In tale prospettiva, si colloca anche la domanda di riformare la disciplina della reversibilità della pensione.

Un dato evidenziato dalle associazioni dei portatori di handicap è l'attenzione precipua delle istituzioni nei confronti della disabilità intellettiva, mentre maggiori carenze si riscontrano con riferimento alla disabilità motoria e sensoriale, che pure genera gravi forme di invalidità. Analogamente, si rafforza la domanda da parte dei soggetti disabili di una maggiore attenzione per il tema della perdita della capacità di autodeterminazione in età adulta, che richiama la questione del progressivo superamento dell'interdizione legale, come strumento di tutela dell'incapace. Tale istituto, infatti, a differenza di altri strumenti come l'amministrazione di sostegno, si presta più alla tutela degli aspetti patrimoniali, che non alla cura dei molteplici profili attinenti al vivere quotidiano, alla qualità della vita di relazione, alla dimensione soggettiva e affettiva dell'incapace.

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

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

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

Secondo i dati Istat (gennaio 2007), il rischio povertà è superiore alla media nazionale relativamente alle famiglie con figli: la condizione più grave riguarda le coppie con tre o più figli, le coppie con membri aggregati e i nuclei monogenitoriali che risiedono al Sud. Il disagio economico diventa, poi, ancora più consistente con riferimento alle famiglie con figli minori: allarmante è la situazione del Mezzogiorno, ove risulterebbero in condizioni di povertà il 40 per cento delle famiglie con tre o più figli minori e quasi un terzo dei nuclei con un solo genitore e delle coppie con due figli minori. Più nel dettaglio, oltre il 70 per cento delle famiglie povere con figli risiederebbe nel Sud del Paese.

In linea generale, i dati sopra riportati confermano che il numero dei figli ha un impatto determinante sulla condizione economica delle famiglie. Basti pensare che il mantenimento di un figlio con meno di sei anni accresce i costi della coppia senza figli del 19,4 per cento. Considerando una spesa media mensile delle coppie senza figli per beni necessari pari a circa 1300 euro, il costo di mantenimento di un figlio per le classi di età 0-5 anni, 6-14 anni e 15-18 anni, corrisponde rispettivamente a 252 euro, 212 euro, 233 euro.

Analizzando il rischio di povertà in rapporto al ciclo di vita di una famiglia, esso appare assumere un andamento ad U (87), ossia il rischio si presenta più alto quando si hanno in famiglia bambini piccoli, si riduce quando il capofamiglia raggiunge l'apice della carriera lavorativa e aumenta nuovamente nel periodo del pensionamento. Tale situazione di difficoltà è complicata dal ridotto livello di mobilità sociale che caratterizza l'attuale fase storica del Paese e da fattori di carattere psicologico legati alla percezione di scarse prospettive di sviluppo.

Un aspetto allarmante nell'ambito della delicata questione del benessere economico della famiglia è la povertà dei minori, in quanto negli ultimi trenta anni la quota di minori in condizioni di povertà relativa sarebbe passata dal 23 per cento negli anni settanta al 32 per cento del 2004 (ossia 1 minore ogni 3) (88). Tale squilibrio rappresenta un aspetto pernicioso, atteso che, oltre a contraddire palesemente il principio di uguaglianza delle opportunità, provoca un considerevole svantaggio nel lungo periodo.

(87) Cifr. OTE, Osservatorio terza età, Ageing society, « Gli anziani e il disagio economico », in Rapporto nazionale 2006 sulla condizione ed il pensiero degli anziani.

(88) Dati della Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali - Audizione dell'8 febbraio 2007.

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

La sensazione di impoverimento e di sofferenza percepita dalle famiglie è, in parte, dovuta anche al progressivo incremento dei costi dei beni, dei servizi e delle prestazioni, un tema che risulta fortemente ancorato all'efficacia degli interventi di liberalizzazione e di promozione della concorrenza nei diversi settori dell'economia e ad un miglioramento complessivo del sistema di rilevazione e controllo delle dinamiche dei prezzi. L'importanza di tale fattore sull'evoluzione della situazione socio-economica del Paese è testimoniato dalla crescente diffusione negli ultimi anni del fenomeno dell'acquisto di prodotti a basso costo, che si è caratterizzato come uno strumento di autotutela della capacità d'acquisto delle famiglie oltre che come una strategia imprenditoriale.

L'emergenza determinata dal rischio povertà è connessa, oltre che alle problematiche derivanti dall'incremento dei costi, anche ad un altro fenomeno di attualità, già citato, vale a dire il sovraindebitamento delle famiglie italiane, ossia l'incapacità di fronteggiare gli oneri finanziari assunti.

Le cause che conducono al sovraindebitamento, fenomeno molto diffuso anche in altre realtà europee, sono legate ad una pluralità di fattori, tra i quali ricoprono un ruolo decisivo l'andamento dell'economia generale, l'innalzamento dei tassi di interesse, l'incremento della pressione fiscale e dell'inflazione, la perdita del posto di lavoro, l'insorgere di gravi malattie.

Le famiglie, tra l'altro, hanno evidenziato, negli ultimi anni, una tendenza a ricorrere massicciamente al credito al consumo, non solo per singoli acquisti di beni e servizi, ma anche per assicurarsi il mantenimento di uno standard di vita costante a fronte della crescente erosione delle risorse disponibili. Secondo i dati contenuti nella Relazione annuale 2005 della Banca d'Italia, i prestiti bancari hanno raggiunto nel 2005 la soglia di 68 miliardi di euro, con un incremento del 20 per cento rispetto all'anno precedente. Analoghi effetti sono stati realizzati con il ricorso ad altre forme di accesso al credito o ad altri strumenti finanziari, quali le carte revolving e la cessione del quinto dello stipendio.

Non va trascurato, inoltre, che una componente rilevante del sovraindebitamento delle famiglie è rappresentato dagli oneri connessi alla contrazione di mutui per l'acquisto dell'abitazione, a seguito della

crescita esponenziale dei prezzi nel mercato immobiliare, soprattutto con riferimento alle città e ai grandi agglomerati urbani (cui si riconnette la cosiddetta emergenza abitativa).

Le conseguenze del sovraindebitamento risultano preoccupanti sia per il generale depauperamento delle risorse a disposizione delle famiglie sia per la possibilità che la famiglia sovraindebitata e non adeguatamente assistita possa incorrere verso la piaga dell'usura.

3.2.11. Le carenze del sistema sanitario.

Per quanto concerne il settore della sanità, diversi sono i punti di criticità messi in luce dalle famiglie italiane. In primo luogo, accanto alle note censure in ordine all'eccessivo aggravio di spesa per le famiglie, sono state sottolineate le frizioni concernenti l'accesso alle prestazioni sanitarie da parte del malato, che richiedono una messa a punto del sistema delle prenotazioni, l'eliminazione delle lunghe « liste di attesa » e una riorganizzazione dell'attività intramuraria svolta dal personale medico. Inoltre, è stata ribadita l'urgenza di pervenire ad una rivisitazione organica dei percorsi assistenziali e dell'intero comparto dell'assistenza sanitaria, con particolare riferimento all'assistenza domiciliare, ai poliambulatori, alle strutture di lungo degenza, ai centri di salute mentale, ai servizi di cura delle tossicodipendenze, tenendo conto delle rilevanti difformità organizzative e funzionali esistenti tra le diverse aree geografiche e delle situazione di sofferenza delle strutture ubicate nel Mezzogiorno.

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

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

3.2.12. Le difficoltà delle famiglie immigrate.

Tra i fattori di trasformazione che hanno inciso sulla struttura della famiglia italiana un posto di rilievo ha acquistato il fenomeno

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

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

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

Dalle considerazioni sopra esposte emergono una serie di problematiche proprie delle famiglie in Italia, che richiedono risposte peculiari specificamente orientate alle nuove esigenze delineate.

Il quadro che ci consegnano le audizioni e il lavoro svolto è quello di famiglie che vivono in un contesto di forti difficoltà, spesso gravate dal peso di funzioni di protezione sociale e di cura dei propri componenti, che suppliscono alle fragilità ed ai limiti del sistema di welfare. Tale sistema, infatti, spesso non risponde appieno, in termini di diritti esigibili, alla molteplicità e alla crescente complessità dei bisogni e delle esigenze delle persone e delle famiglie.

Da questo punto di vista, il persistente ruolo di compensazione svolto dalla famiglia entra sovente in contraddizione con i percorsi di libertà delle donne, traducendosi in pesante carico di lavoro e di fatica.

Tale quadro di riferimento segnala l'opportunità di portare a pieno compimento il complesso delle misure legislative ed amministrative vigenti riguardanti la promozione e la tutela della famiglia.

Si tratta di investire anche su un percorso di sviluppo e di potenziamento di un sistema di welfare, che non solo impedisca di far ricadere esclusivamente sulle famiglie e sulle donne il peso della risposta ai problemi e alle criticità evidenziate, ma che sappia garantire diritti e sollecitare responsabilità, in una logica di promozione autentica della persona e dei contesti sociali e familiari.

In tal senso possono essere individuate alcune priorità relative all'esigenza di avere un quadro completo dell'applicazione della legge 328/2000 a livello regionale e locale, di conoscere lo stato di

integrazione, a livello nazionale e territoriale, delle politiche sociali con le politiche sanitarie, educative e della formazione professionale, del lavoro e della politica abitativa, di verificare lo stato di applicazione dell'ISEE e il grado di commistione tra misure assistenziali e previdenziali, nonché di approfondire le ragioni che ostacolano talvolta la piena espressione della sussidiarietà orizzontale (89).

A tale proposito va segnalato che nella maggior parte dei comuni italiani sono state realizzate esperienze di vario tipo a sostegno della famiglia; si tratta di esperienze e di progetti, realizzati nell'ambito della cornice legislativa esistente, sia di carattere nazionale che regionale.

In tal senso appare importante l'attività dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, composto da un'assemblea di comuni (25) dei quali Bologna è la capofila. Oltre a ricerche scientifiche su temi particolari, l'Osservatorio ha avuto anche una dimensione di rete cercando di far colloquiare le città tra loro ed affiancando al lavoro di analisi dei testi normativi (sia nazionali che regionali) quello di ricerca pratica.

In secondo luogo occorre apprestare una serie di politiche innovative in grado di far fronte alle diverse e nuove esigenze emergenti anche operando attraverso interventi legislativi.

Dalla serie di audizioni realizzate, oltre che dalle indicazioni contenute nei documenti consegnati all'attenzione della Commissione, emerge una forte sollecitazione affinché la famiglia e i diritti della persona vengano messi al centro di politiche legislative più adeguate che ne promuovano e ne sostengano il valore.

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

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

Una politica per le famiglie non è settoriale ma è data dalla convergenza della politica fiscale, del lavoro, dell'istruzione, della salute, della casa, dei servizi sociali, delle pari opportunità.

Solo un mix di strumenti, infatti, (fatto di servizi alle persone, interventi e agevolazioni fiscali, trasferimenti monetari, insieme alla buona occupazione, in particolare femminile, e alla conciliazione tra vita lavorativa e vita personale e familiare) può garantire un reale sostegno alle responsabilità familiari.

Non è dunque solo un problema di politiche sociali, anche se esse rivestono una importanza particolare.

Da più parti è stata rimarcata l'esigenza di favorire uno sviluppo economico che punti sulla valorizzazione del fattore umano, anche attraverso politiche pubbliche adeguate, che diventino, così, motore della crescita economica e non soltanto strumento per ottenere interventi redistributivi.

(89) Cfr. CGIL, CISL e UIL, audizione del 27 settembre 2006.

L'obiettivo è quello di incrementare e di orientare meglio la spesa, per sostenere politiche più adeguate, e rivedere la sua composizione, per portare, gradualmente, il livello delle risorse disponibili il più vicino possibile alla dimensione dei parametri europei. Il nostro Paese, infatti, deve colmare un forte differenziale rispetto all'Europa, visto che esso ha destinato alla spesa sociale nel 2006 il 26,4 per cento del PIL, contro il 31 per cento di Francia e Germania e il 31,5 per cento della media dei paesi che componevano l'Unione a 15 (dati Eurispes), e tenuto conto che L'Europa dedica alle famiglie l'8,5 per cento della spesa sociale, contro il 4,4 per cento di quella italiana.

La famiglia, nelle sue diverse articolazioni sociali, deve diventare un riferimento ineludibile di un sistema di sicurezza e di promozione sociale capace di sostenere e di accompagnare le responsabilità familiari, di dare rilevanza ai contesti, alle condizioni economiche e ai carichi di cura, di valorizzare la funzione di relazione tra le persone e tra le persone e la società.

Si possono, dunque, indicare a fondamento degli indirizzi da assumere, alcuni valori e linee guida in cui il legislatore può responsabilmente riconoscersi:

ritenere fondamentale il ruolo della famiglia per la formazione, il benessere delle persone, la coesione sociale, il dialogo e la solidarietà tra le generazioni;

dare importanza alla solidità dei legami familiari liberamente scelti, mettendo a disposizione opportunità e risorse perché i contesti culturali e sociali la favoriscano;

realizzare politiche ed interventi che non discriminino né le persone, né i legami familiari, con misure che promuovano la crescita della responsabilità e della solidarietà;

riconoscere l'importanza della funzione educativa degli adulti e il ruolo sociale della famiglia, il valore formativo delle relazioni fra le persone;

riconoscere e rispettare i diritti e le differenze di cui è portatore ciascun componente della famiglia, comprese quelle connesse alle diverse stagioni della vita;

favorire le pari opportunità tra i sessi;

stimolare le relazioni familiari e favorire la cooperazione, il mutuo aiuto e l'associarsi delle famiglie per realizzare obiettivi comuni.

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

prevenire e contrastare le disuguaglianze e le varie forme di esclusione sociale.

Abbiamo visto, a questo proposito, i dati in costante crescita sulla povertà minorile in Italia.

Per contrastare questo fenomeno occorrono forti investimenti nella cura dei bambini, nel sostegno delle loro capacità cognitive nelle prime fasi della vita, nel sistema scolastico e formativo, nel sostegno al lavoro delle madri e nei servizi socio-educativi per i bambini da zero a sei anni di età, nella funzione educativa dei genitori, nella conciliazione fra tempi di lavoro e tempi di vita.

La promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza costituisce un punto importante per gli indirizzi di una nuova politica della famiglia che non dimentica e che anzi promuove i diritti e le opportunità delle persone a partire da quelle più deboli. A questo proposito appare meritevole di segnalazione l'esigenza di introdurre nel nostro ordinamento la figura del Garante per l'infanzia (90).

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

le problematiche relative al reddito delle famiglie e al costo dei figli;

i limiti di un sistema fiscale non adeguatamente commisurato ai problemi delle famiglie con figli, di quelle monoreddito e dei contribuenti cosiddetti incapienti, cioè di quelli più poveri;

le carenze e le difficoltà di fruizione della rete dei servizi;

le difficoltà nelle relazioni intrafamiliari, con particolare riferimento ai problemi di carattere relazionale ed educativo;

la complessa conciliazione tra vita lavorativa e vita affettiva e familiare e le difficoltà delle donne di accedere al mercato del lavoro;

i problemi connessi con il costo e la reperibilità delle abitazioni;

la non autosufficienza e i carichi delle responsabilità di cura sui componenti della famiglia ed, in particolare, sulle donne;

la povertà ed il disagio economico che colpisce, in particolare, le famiglie con figli, senza o con un solo reddito, residenti prevalentemente nel Mezzogiorno.

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

(90) Cfr. le segnalazioni degli organi giurisdizionali che operano nel campo del diritto minorile e di famiglia, audizione del 7 marzo 2007.

sociali, associazionismo di promozione sociale, organizzazioni di volontariato, Patronati, ecc.):

sostenere il desiderio di maternità e di paternità, con la rimozione degli ostacoli materiali e culturali che si frappongono alla libera scelta di avere figli, e la estensione alle donne che ancora non ne hanno diritto dei vari istituti riguardanti la tutela della maternità (in particolare per le lavoratrici con contratti atipici e discontinui e quelle del comparto del lavoro domestico e familiare);

agevolare ed estendere le forme di conciliazione tra vita lavorativa e vita personale e familiare, anche per evitare che una parte consistente di donne abbandoni il lavoro dopo la nascita di un figlio e per incentivare gli uomini, che risultano ancora scarsamente coinvolti nel ricorso alle varie opportunità previste dalla legislazione per la cura dei figli piccoli e dei familiari disabili o non autosufficienti (permessi e congedi parentali, astensione temporanea dal lavoro, part-time, ecc.);

sostenere i genitori nella crescita e nella cura dei figli, in particolare sul piano dei costi economici, intervenendo con strumenti e agevolazioni fiscali più rapportate alla numerosità della famiglia, con erogazioni monetarie adeguate e continuative, con l'attivazione ed il potenziamento della rete dei servizi, con particolare riferimento ai minori da zero a sei anni;

assicurare il necessario sostegno ai genitori nell'assolvimento delle funzioni educative, promuovendo una più stretta collaborazione tra la famiglia, il sistema scolastico e gli altri soggetti deputati alle attività di istruzione e di formazione;

favorire l'autonomia dei giovani nel costruire propri percorsi di vita e la formazione di nuove famiglie, attraverso l'incremento dell'occupazione stabile dei giovani, le agevolazioni per l'acquisto della prima casa o per il reperimento di abitazioni in affitto, ovvero l'attivazione di programmi di edilizia pubblica agevolata e/o sovvenzionata;

assistere le famiglie che vivono conflitti e difficoltà;

promuovere l'autonomia delle persone disabili e/o non autosufficienti e sostenere le famiglie con problemi connessi alla presa in carico di tali persone, anche attraverso un consistente potenziamento finanziario del Fondo per la non autosufficienza, per garantire i livelli essenziali dei servizi e delle prestazioni ed intervenire a sostegno delle spese di cura delle famiglie, dei servizi domiciliari, di territorio, e dei servizi residenziali sanitari ed assistenziali, per favorire, anche attraverso opportuni sgravi fiscali, l'assunzione regolare delle assistenti familiari;

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

In particolare, nel programmare e organizzare gli interventi, appare opportuno rivolgere una specifica attenzione all'impegno di « cura » e di « sostegno » nei confronti di alcune tipologie familiari e

di soggetti la cui situazione, più di altre, si ritiene esposta a maggiori difficoltà:

famiglie con bambini piccoli;

famiglie che affrontano problemi psichiatrici, di disabilità, di non autosufficienza, o di dipendenza patologica di particolare gravità, genitori soli con bambini;

famiglie con tre o più figli;

giovani che intendono costituire una nuova famiglia;;

giovani famiglie immigrate;

famiglie che affrontano cambiamenti di particolare complessità relazionale, quali la separazione coniugale, con particolare riguardo ai casi in cui la separazione è legata a violenze o abusi;

famiglie o soggetti che versano in condizioni di povertà e di emergenza sociale ed economica, nei cui confronti urgono interventi sul piano abitativo, lavorativo, psicologico e sociale.

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

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

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

Al fine di garantire una maggiore efficacia al reticolato di programmi ed interventi nel settore socio-assistenziale, appare quindi evidente l'esigenza di assicurare una compiuta attuazione della legislazione vigente, a partire dalla citata legge n. 328 del 2000 che, con l'articolo 18, prevede, in particolare, il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali e che va raccordata con gli altri

interventi legislativi in materia, anche al fine di eliminare antinomie e sovrapposizioni. In primo luogo, si palesa la necessità di potenziare, dal punto di vista organizzativo, il sistema dei servizi sociali, in modo che possa fornire risposte tempestive e qualitativamente all'altezza delle questioni trattate. Le carenze dei servizi sociali, denunciate dagli operatori del settore e dal mondo dell'associazionismo, derivano, in molti casi, dalle politiche di contenimento della spesa, dalla soppressione del turn over e dalla riduzione degli organici, dalla scarsa attenzione per la formazione e l'aggiornamento professionale.

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

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

Un altro aspetto degno di rilievo concerne la necessità di implementare adeguatamente l'informazione al cittadino in ordine ai servizi forniti sul territorio, atteso che spesso non sono sufficientemente accessibili e chiare le indicazioni relative alle prestazioni esigibili, ai soggetti e alle strutture eroganti, alle modalità di denuncia dei disservizi e delle carenze.

Risulta dunque del tutto evidente l'esigenza di potenziare e orientare meglio i flussi della spesa pubblica per il sistema di welfare e implementare gli altri interventi a favore della famiglia, anche potenziando gli strumenti di sostegno del reddito e dei carichi familiari (assegni familiari, benefici fiscali, con particolare riferimento alle famiglie numerose) e la rete dei servizi sul territorio.

In tal senso occorre attribuire maggiori risorse a tutti i canali di finanziamento esistenti sulla base della vigente legislazione (tra i quali si ricordano il Fondo per le politiche sociali, il Fondo per le politiche della famiglia, istituito dalla legge 296/2006, e il Fondo per la non autosufficienza, il Fondo per l'infanzia e l'adolescenza istituito dalla legge 285/97, i finanziamenti per il Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi, il Fondo per la lotta alla droga previsto dalla legge 309/90). È necessario inoltre, tenuto conto degli esiti della verifica della sperimentazione del reddito minimo di inserimento, ipotizzare la stabilizzazione futura della misura, quale sostegno permanente alle famiglie in situazioni di difficoltà economica. Sul versante previdenziale un'attenzione particolare va riservata al tema delle pensioni di importo più basso al fine di assicurare che gli importi delle stesse siano maggiormente aderenti al soddisfacimento dei bisogni essenziali della persona.

In termini più generali, appare oltremodo importante assumere uno orientamento preciso attorno al tema della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale, dando corso all'impianto della Legge 328 del 2000, ed assicurando un miglior coordinamento tra politiche sociali e politiche sanitarie. In particolare, nell'ambito di un'azione generale di potenziamento dei servizi sociali, una specifica attenzione va dedicata al rafforzamento dei consultori, del segretariato sociale, e dell'istituto della mediazione familiare, anche quali possibili strumenti per la prevenzione, comprensione ed il superamento di conflitti o tensioni all'interno del contesto familiare (91). In particolare, va segnalata l'urgenza di pervenire ad una riorganizzazione complessiva della rete consultoriale, articolando l'offerta dei servizi in modo che tali strutture diventino veri e propri luoghi al servizio delle donne e delle famiglie, anche mediante l'impiego proficuo delle buone pratiche affermatesi a livello locale. In particolare, i consultori devono svolgere una funzione di cooperazione e affiancamento alla vita della famiglia e dei suoi componenti, secondo un approccio multidisciplinare, fornire informazioni, favorire iniziative sociali di aiuto e sostegno, svolgere attività di censimento dei bisogni e dei servizi, favorire occasioni di incontro.

Va inoltre promossa e valorizzata la funzione delle associazioni e delle organizzazioni del privato sociale, attraverso una progressiva integrazione dei servizi e delle prestazioni erogate nelle forme previste dalle convenzioni locali, secondo il principio di sussidiarietà e sotto la responsabilità dei comuni.

Inoltre, al fine più specifico di incentivare la formazione di nuove famiglie vanno adottate misure per ridurre in modo consistente la precarietà dei rapporti di lavoro, diffusa soprattutto tra i giovani e nelle aree del mezzogiorno, nonché per risolvere il disagio abitativo soprattutto per le giovani coppie.

È stata segnalata, inoltre l'urgenza di una nuova configurazione degli indicatori assunti a parametro dell'ISEE che, per come è attualmente costruito, penalizza spesso le famiglie più numerose, nonché l'esigenza della riduzione e della ridefinizione dell'imposta comunale sugli immobili, di quella sui rifiuti, e delle tariffe dei consumi di elettricità, di acqua, di gas, nel senso di graduarne l'importo in relazione alla consistenza del nucleo familiare. Va inoltre presa in considerazione la proposta di aggiornare il sistema della rilevazione dei prezzi, non solo per ricercare una migliore interpretazione del paniere (e quindi dell'andamento dell'inflazione), ma soprattutto per costituire nuovi panieri strutturati per aree geografiche e per classi sociali (92). Specifiche misure vanno poi adottate per affrontare il problema del sovraindebitamento delle famiglie.

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

(91) Cfr. Associazioni disabili, Fish, audizione del 29 novembre 2007.

(92) Cfr., tra gli altri, Adiconsum, audizione del 14 dicembre 2006.

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

Occorrerebbe inoltre operare per garantire un livello adeguato di assistenza a domicilio per alcune patologie tra le quali si segnalano quelle oncologiche, nonché quelle croniche, rare e psichiatriche. In particolare, per quanto attiene a questo ultimo aspetto, va segnalato che la tutela della salute mentale continua a gravare in modo consistente sulle famiglie con gravosissimi oneri economici e psicologici (93). Più specificamente connessa al tema della maternità, è stata richiamata la necessità di rafforzare la tutela dei diritti della partoriente e del neonato, a partire dal diritto della donna di ricorrere al parto indolore, su tutto il territorio nazionale, con particolare riferimento all'assistenza prima, durante e dopo il parto e alla segretezza dello stesso.

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

In relazione alle fasce di disabilità occorrerebbe poi giungere ad una semplificazione delle procedure di accertamento, al potenziamento dell'assistenza domiciliare e alla realizzazione di centri di soggiorno, nonché ad un maggior coordinamento delle competenze centrali e locali delineate dalla legge n. 104 del 1992. Va riservata infine una considerazione particolare al tema della tutela delle persone maggiorenni divenute non autosufficienti a seguito di traumi o patologie.

Sussiste infine anche la necessità di affrontare alcune priorità relative alla condizione degli stranieri, tra le quali vanno segnalate l'opportunità di giungere ad una piena tutela dei diritti dei migranti (anche attraverso l'adesione alla Convenzione ONU del 1990 e gli opportuni adeguamenti del quadro normativo in materia di cittadinanza), di favorirne il ricongiungimento familiare, di consentirne l'inserimento sociale, lavorativo e scolastico, di adottare particolari misure per fronteggiare il disagio abitativo.

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

(93) Cfr. Cittadinzattiva - Tribunale per i diritti del malato, Relazione PiT salute 2004-2005, depositata nel corso dell'audizione del 14 dicembre 2006.

€ 1,64



15STC0003350