

Promuovere la solidarietà fra le generazioni

CESE - Introduzione di Luca Jahier - 13 dicembre 2007

di Luca Jahier

Il presente parere interviene su un argomento rilevante del recente dibattito europeo e si inserisce nel quadro di alcune nuove linee di lavoro che le diverse istituzioni europee hanno messo al centro della propria attenzione negli ultimi anni.

Con il Libro verde del marzo 2005 dedicato alle sfide demografiche, la Commissione aveva aperto un dibattito sulla necessità di rafforzare la solidarietà fra le generazioni. Nella comunicazione del 12 ottobre 2006 sul futuro demografico dell'Europa ha successivamente sottolineato che gli Stati membri dell'Unione europea dovrebbero favorire una prospettiva di rinnovamento demografico iscrivendo la loro azione nella strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione, promuovendo in particolare le politiche della parità fra gli uomini e le donne e ampliando la gamma delle misure volte a consentire una più efficace conciliazione tra vita professionale e familiare. Così gli Stati membri potranno aiutare i cittadini europei a realizzare i propri progetti personali e familiari e il desiderio di avere dei figli.

I Capi di Stato e di governo dell'Ue hanno deciso, sin dal vertice della primavera 2007, poi sviluppata nel Consiglio del 30 maggio e nelle conclusioni del Consiglio europeo del 21-22 giugno scorsi, di stabilire una Alleanza europea per le famiglie, che dovrà servire da piattaforma di scambio di opinioni e di esperienze sulle politiche favorevoli alle famiglie e di buone pratiche tra gli Stati membri.

Nella sua Comunicazione adottata nel mese di maggio 2007, la Commissione presenta in modo articolato il modo nel quale essa intende

— **Luca Jahier** *Dipartimento attività e relazioni internazionali Presidenza nazionale Acli*



ZOOM

sostenere e sviluppare tale Alleanza europea per la famiglia, soprattutto in quanto piattaforma di ricerca e di scambi.

Come è noto, le responsabilità in materia di politiche familiari spettano tuttora esclusivamente agli Stati membri. Tuttavia, le politiche dell'Unione europea e in particolare quelle in materia di occupazione e di promozione delle pari opportunità hanno un impatto importante sulla qualità della vita familiare. Inoltre, pur nella loro forte varietà e differenziazione, le politiche di sostegno alla famiglia nei paesi dell'Ue si sviluppano oggi secondo tre dimensioni principali:

- compensazione dei costi, diretti e indiretti, connessi alla famiglia;
- servizi di sostegno ai genitori per l'educazione e la custodia dei bambini, nonché per le persone non autosufficienti;
- adattamento dei tempi delle condizioni di lavoro e di accesso ai servizi per favorire una più ampia conciliazione tra vita professionale e vita familiare.

Per sostenere l'Alleanza europea per le famiglie la Commissione si propone di costituire:

- un gruppo ad alto livello di esperti governativi;
- dei forum e reti europee, nazionali, regionali e locali;
- un osservatorio delle buone prassi,
- dei dispositivi di ricerca.

E per sostenere tutto questo invita gli Stati membri a fare in modo che i programmi operativi da loro presentati nell'ambito dei fondi strutturali europei siano in grado di sostenere queste azioni.

Il principio della solidarietà tra le generazioni è certamente una delle chiavi strutturali del modello sociale europeo: alla luce delle conseguenze dei disequilibri demografici esso richiede un nuovo impegno e nuove soluzioni che ne consentano il rafforzamento, nel quadro di nuovi e necessari equilibri finanziari.

Benché la comunicazione della Commissione abbia per titolo *Promuovere la solidarietà tra generazioni*, il suo contenuto si concentra essenzialmente sulla problematica della famiglia, proprio in relazione alla novità dell'Alleanza per le famiglie, decisa dal Consiglio europeo. La dinamica attualmente in corso a livello comunitario costituisce infatti una ripresa importante di attenzione e azione sul tema della famiglia, dopo una lunga interruzione e - come afferma la stessa comunicazione della Commissione - «il primo passo di una risposta europea alle sfide poste dal cambiamento demografico».

Il presente parere si concentra pertanto su tali problematiche, tanto più che sulla conciliazione tra la vita professionale e familiare, sulla

promozione delle pari opportunità e sulla promozione dell'occupazione, con particolare riferimento all'occupazione femminile, il Cese si è già espresso recentemente con una serie articolata di pareri le cui raccomandazioni vengono interamente recepite e riproposte nella loro integrità dal presente parere, ponendosi peraltro nella linea già avviata dal parere Buffetaut, approvato da questo Comitato lo scorso mese di marzo.

Il Cese esprime un forte apprezzamento per la concreta agenda operativa predisposta dalla Commissione, la quale rappresenta una piattaforma costruttiva, che recepisce diversi degli orientamenti che il Cese e più in generale il dibattito di questi anni hanno già formulato, per rispondere alle sfide dei cambiamenti demografici e sociali legati alla famiglia.

Si tratterà tuttavia di vigilare affinché, dopo l'impulso decisivo dato dalla presidenza tedesca dell'Unione, non si verifichi il rischio di possibile marginalizzazione di tale nuova linea di lavoro. Alcuni recenti elementi critici circa i necessari finanziamenti per sostenere tali azioni sin dal 2008 ci fanno infatti temere che la politica del rinvio possa affossare questa prospettiva.

Nel quadro della nuova e sempre più forte attenzione delle diverse istanze europee circa le questioni sociali e del benessere dei cittadini, la famiglia comincia ad essere un nuovo fuoco di attenzione, riflessione e azione. Queste prime e timide aperture devono essere progressivamente rafforzate ed estese, grazie a un piano di lavoro articolato che dovrebbe concludersi con il 3° forum demografico europeo, previsto nel 2010.

Ricorrendo poi il prossimo anno i 60 anni della Dichiarazione universale dei diritti umani, che costituisce una acquisizione giuridica di valore universalmente fondativo, non possiamo non ricordare quanto è scritto all'art. 16 comma 3: «La famiglia è il nucleo naturale e fondamentale della società e ha diritto ad essere protetta dalla società e dallo Stato».

Non si tratta certo in questo parere di risolvere la complessa e controversa questione di dare una definizione uniforme e univoca a livello europeo di famiglia. Sappiamo che su tale argomento non esistono solo sensibilità diverse, ma anche tradizioni e legislazioni viepiù differenti e pertanto tale argomento va lasciato, secondo il principio di sussidiarietà, alla competenza esclusiva degli Stati membri.

Ciò che a noi interessa e ciò su cui l'Unione europea può dare un contributo di straordinaria rilevanza è riconoscere e valorizzare pragmaticamente il contributo sostanziale che le famiglie continuano a garantire alle

nostre società e alla concreta cura delle persone in ogni età della vita. Considerandone anche sia l'utilità sociale ed economica sia l'eventuale ed insostenibile aumento dei costi in termini soprattutto di servizi di welfare qualora la famiglia non fosse adeguatamente sostenuta ed incoraggiata nello svolgimento del proprio ruolo.

Venendo poi ad alcune raccomandazioni specifiche, il Cese ritiene che la creazione di un osservatorio delle buone prassi in materia di politiche familiari in seno alla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro vada pertanto appoggiata e raccomanda che questa abbia luogo nel quadro di una stretta consultazione degli attori della società civile.

Sarà tuttavia necessario vegliare affinché il focus principale di tale osservatorio non sia limitato alle sole questioni familiari correlate alla vita lavorativa, ma sia piuttosto orientato a sviluppare una puntuale ricognizione sui bisogni della famiglia e delle generazioni.

Per quanto attiene la ricerca, il Cese suggerisce anche i seguenti assi specifici di lavoro: il ruolo e l'impatto delle politiche fiscali, le politiche e le azioni nel campo della terza età attiva, la prospettiva del ciclo di vita, l'impatto sociale e i costi della povertà infantile, le politiche della casa e la situazione delle persone disabili o in condizione di grande dipendenza.

Particolarmente meritevole di attenzione sembra poi la proposta recentemente rilanciata alle diverse istituzioni europee da un ampio cartello di organizzazioni familiari a livello europeo di revisione delle aliquote Iva per gli articoli della prima infanzia.

Il lavoro del gruppo di studio e la discussione della sezione sono stati quantomai articolati e di forte spessore, a confermare come tali questioni siano profondamente riconosciute come centrali da tutti noi.

Noi siamo convinti che, come diceva il noto scrittore francese Antoine de Saint-Exupery, il futuro non si tratta solo di prevederlo, ma di renderlo possibile. Si tratta dunque di operare affinché cresca una nuova fiducia nel futuro da parte di tutti i cittadini, in particolare le famiglie e soprattutto i giovani. Così essi non saranno più costretti a fare i conti con un ambiente sociale così sfavorevole, in termini di risorse, servizi e tempi, da obbligarli a rinviare troppo avanti nel tempo la decisione di realizzare i propri progetti familiari e di avere il numero desiderato di figli. Il 97% dei cittadini europei ritiene infatti che la famiglia sia uno degli aspetti più importanti della propria vita, secondo solo alla salute. E dunque anche questo è un modo molto concreto per riavvicinare i cittadini alle istituzioni dell'Unione europea.



Comitato economico e sociale europeo

SOC/277

Promuovere la solidarietà fra le generazioni

Bruxelles, 13 dicembre 2007

PARERE

della sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza
in merito alla

**Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo,
al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo
e al Comitato delle regioni**

Promuovere la solidarietà fra le generazioni

COM(2007) 244 def.

Relatore: **JAHIER**

La Commissione, in data 20 giugno 2007, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio,
al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni -
Promuovere la solidarietà fra le generazioni
COM(2007) 244 def.*

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 14 novembre 2007, sulla base del progetto predisposto dal relatore JAHIER.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 13 dicembre 2007 nel corso della 440a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 105 voti favorevoli, 21 voti contrari e 28 astensioni.

ZOOM

1. Premessa

- 1.1 Il principio della solidarietà tra le generazioni è una delle chiavi strutturali del modello sociale europeo: alla luce delle conseguenze dei disequilibri demografici esso richiede un nuovo impegno e nuove soluzioni che ne consentano il rafforzamento, nel quadro di nuovi e necessari equilibri finanziari. Il mantenimento di tale principio della solidarietà tra le generazioni richiede pertanto, ai diversi livelli, un approccio attivo dei poteri pubblici ed un protagonismo di tutti i diversi attori sociali, nel garantire servizi sociali di interesse generale di qualità per le famiglie, i giovani e tutte le persone in condizioni di non autosufficienza e una durabilità dei sistemi di pensionamento e di sicurezza sociale.
- 1.2 Sul complesso di questi argomenti, ed in particolare sulla conciliazione tra la vita professionale e familiare, sulla promozione delle pari opportunità e sulla promozione dell'occupazione, con particolare riferimento all'occupazione femminile, il CESE si è già espresso recentemente con una serie articolata di pareri¹ le cui raccomandazioni sono state recepite e vengono riproposte nella loro integrità dal presente parere, sia nella parte di analisi che in quella propositiva.
- 1.3 Benché la comunicazione della Commissione abbia per titolo "Promuovere la solidarietà tra le generazioni", il suo contenuto si concentra essenzialmente sulla problematica della famiglia, anche in relazione alla novità dell'Alleanza per le famiglie, recentemente decisa dal Consiglio europeo. La dinamica attualmente in corso a livello comunitario costituisce infatti una ripresa importante, dopo una lunga interruzione, di attenzione e di azione sul tema della famiglia, e - come afferma la stessa comunicazione della Commissione - "il primo passo di una risposta europea alle sfide poste dal cambiamento demografico". Il presente parere si concentra pertanto su tali problematiche.
- 1.4 Nel 1983, il Parlamento europeo adottò una risoluzione sulla politica familiare europea, dando così per la prima volta visibilità europea alla politica familiare e permettendo soprattutto, l'anno successivo, l'apertura di una linea di bilancio per la promozione di attività a favore delle famiglie.
- 1.5 Nel 1989 si tenne la prima riunione del Consiglio dei ministri della famiglia, che adottò alcune importanti misure sulla base delle propo-

ste della Commissione europea. Così, fu richiesto alla Commissione stessa di istituire un osservatorio europeo della situazione sociale, della demografia e della famiglia, oggi denominato Osservatorio della demografia e della situazione sociale, nonché un gruppo di alti funzionari governativi sulla famiglia. Infine, la Commissione creò un gruppo Interservizi sulla dimensione familiare delle varie politiche comunitarie. In tale occasione il Consiglio decise anche l'istituzionalizzazione di contatti con le organizzazioni familiari e con l'intergruppo "Famiglia e protezione dell'infanzia" del Parlamento europeo.

- 1.6 Nel 1994, 1999 e 2004 il Parlamento adottò delle nuove risoluzioni, mentre già nel 1988 era stato costituito un intergruppo Famiglia.
- 1.7 La crisi delle linee di bilancio e della loro base legale, nel 1998, ha purtroppo messo fine anche alla linea dedicata al sostegno alle famiglie.
- 1.8 La comunicazione in oggetto costituisce il seguito della riflessione della Commissione sul tema della demografia, iniziata con il Libro verde del 2005 sulle sfide demografiche² e portata avanti con la comunicazione *Il futuro demografico dell'Europa: trasformare una sfida in un'opportunità*³. Esso s'inserisce peraltro in una più ampia dinamica istituzionale, avviata dalla presidenza tedesca con le conclusioni del Consiglio europeo di primavera e terminata con le conclusioni del Consiglio dei ministri sull'Alleanza per le famiglie del 30 maggio 2007, poi riprese nelle conclusioni del Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007.
- 1.9 La comunicazione ricorda come in Europa esistano essenzialmente tre tipologie d'intervento a sostegno della famiglia: compensazioni dei costi, diretti ed indiretti, connessi alla famiglia; servizi di sostegno ai genitori per la custodia e l'educazione dei figli e per la cura delle persone non autosufficienti; adattamento dei tempi e delle condizioni di lavoro e di occupazione e dell'organizzazione dell'accesso ai servizi sociali di interesse generale a livello locale. Tali dimensioni hanno avuto uno sviluppo molto diverso nei vari Stati membri, a seconda delle scelte politiche e degli obiettivi stessi di queste.
Se la Commissione ritiene difficile indicare quali siano le politiche più efficaci, essa sottolinea tuttavia come alcuni Stati (i paesi scandinavi) siano riusciti a trovare un mix di politiche che promuovono la conciliazione della vita professionale e della vita familiare, nonché la parità di genere, in modo da favorire al contempo un tasso di fecondità elevato e un tasso di occupazione femminile ugualmente sostenuto.

- 1.10 Benché le politiche familiari *stricto sensu* siano di esclusiva competenza degli Stati membri, la Commissione ricorda come l'Unione europea abbia sempre cercato, nella sua azione politica, di tener conto della dimensione della famiglia e della qualità della vita dei suoi membri. Peraltro, la conciliazione tra vita familiare e professionale è diventata uno degli assi portanti delle politiche comunitarie di occupazione, nel quadro della strategia di Lisbona.
- 1.11 La comunicazione della Commissione passa poi a delineare le caratteristiche dell'Alleanza europea per le famiglie e l'azione comunitaria volta a sostenerla. È in particolare previsto un gruppo ad alto livello di esperti governativi sulle questioni demografiche, l'organizzazione di forum e reti europei, ma anche nazionali, regionali e locali, la creazione presso la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro di un osservatorio delle buone prassi, e quindi una serie di dispositivi di ricerca incentrati in particolare sul Settimo programma quadro. Infine, la Commissione intende mobilitare le risorse dei fondi strutturali europei a sostegno delle pari opportunità e della conciliazione fra vita familiare e professionale.

2. Constatazioni e sfide

- 2.1 La questione della solidarietà tra le generazioni è certamente assai ampia e complessa e si inserisce nel più articolato quadro delle sfide poste dai diversi cambiamenti sociali, economici e internazionali in atto, tra cui in particolare l'invecchiamento della popolazione, che avranno un impatto consistente sulla vita futura dei cittadini europei, e segnatamente sulle condizioni di lavoro e sulle condizioni sociali. La Commissione, nella sua comunicazione, osserva che la strategia di Lisbona fornisce le basi per la modernizzazione della politica della famiglia, promuovendo le pari opportunità e soprattutto dando impulso alla conciliazione della vita professionale e familiare e della vita privata, che fa aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Questa conciliazione è evidenziata anche negli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione, in base ai quali la politica occupazionale dovrebbe essere adattata per diventare compatibile con le circostanze della vita familiare e i cambiamenti che queste subiscono durante le diverse fasi. Il metodo di coordinamento aperto, che si applica alla sicurezza sociale e all'integrazione socia-

le, si concentra sul miglioramento della situazione dei minori poveri e delle loro famiglie, con misure di sostegno per l'assistenza di lungo periodo di persone non autosufficienti e con provvedimenti di modernizzazione delle pensioni.

- 2.2 L'incontro tra le generazioni, che si realizza e si sviluppa nella famiglia, è diventato una sfida di enorme portata anche per l'Europa. La famiglia è il luogo privilegiato in cui si esplica fisiologicamente la solidarietà di genere e del ciclo di vita. I cambiamenti sociali hanno fatto emergere molte forme diverse di strutture familiari. Quando si concepiscono delle misure si deve tener conto della varietà delle situazioni familiari, con riferimento sia al principio di sussidiarietà che al diritto interno degli Stati membri.⁴
- 2.3 I rapporti più recenti sulla situazione sociodemografica ci dicono che nei vari paesi il numero dei nuclei familiari sta aumentando, mentre la loro ampiezza diminuisce. Al contempo, la struttura delle famiglie muta molto più velocemente di un tempo a causa della diminuzione dei matrimoni (il numero dei matrimoni è diminuito da 8 per 1.000 abitanti negli anni '60 a 5,1 per 1.000 abitanti nel 1999), dell'innalzamento dell'età in cui ci si sposa, dell'aumento delle separazioni e dei divorzi, dell'aumento delle persone che vivono da sole e dell'aumento dei figli nati fuori dal matrimonio. A tale proposito il numero di bambini, all'interno dell'UE, che vivono in una famiglia monoparentale è cresciuto del 50% dal 1983, e attualmente il 13% dei bambini dell'Unione vive in una famiglia con un solo genitore (con una punta del 25% in Gran Bretagna)⁵. Un numero crescente di bambini vive in famiglie ricomposte, in cui vi sono nonni e fratelli appartenenti a famiglie precedenti. Crescono le adozioni di bambini non europei e come conseguenza dell'immigrazione sono comparse nuove culture familiari.
- 2.4 Il tasso di fecondità in Europa è oggi intorno a 1,45 figli per donna, e quindi ben al di sotto del tasso di sostituzione della popolazione. I livelli più bassi si registrano nei paesi mediterranei e nei paesi dell'Est. Il declino della natalità è un fenomeno quasi universale all'interno dell'Unione europea: dagli anni '60 ad oggi la natalità ha conosciuto una caduta di oltre il 45%.
- 2.5 Le nostre società contano pertanto sempre meno giovani e bambini e sempre più pensionati e persone anziane in generale. Nel 1950, il 40% della popolazione dell'UE-25 aveva meno di 25 anni. Nel 2000 tale quota era solo del 30% e nel 2025 essa scenderà al 25%. Per con-

tro, nel 1950 solo 1 persona su 10 aveva più di 65 anni, mentre nel 2000 era già 1 su 6 e nel 2025 ci si avvicinerà ad 1 su 4. Queste cifre fanno prevedere cambiamenti profondi nella struttura dei consumi, nei bisogni di alloggio e di cura, nei comportamenti sociali e nelle stesse priorità delle politiche pubbliche.

- 2.6 Certo oggi, grazie ai diversi modelli di sicurezza sociale esistenti in Europa, delle condizioni di lavoro e dei progressi della medicina, la maggior parte delle persone anziane può contare su un tempo di vita assai più lungo e con un reddito relativamente confortevole. Ma esistono comunque pesanti problemi di povertà, che toccano almeno 1/6 delle donne con più di 65 anni, e in generale circa un quarto delle persone anziane che vivono sole⁶. La povertà e l'esclusione tra le donne anziane sono di solito il risultato del fatto che esse hanno avuto percorsi lavorativi limitati o inesistenti. Questa situazione diventa ovviamente più seria per gli ultrasettantenni e gli ultraottantenni, creando un peso sempre più insostenibile per le famiglie, nella misura in cui il sistema di sicurezza sociale e di assistenza sociale non è in grado di fornire servizi adeguati.
- 2.7 Secondo l'Eurobarometro⁷, il 97% degli europei considera la famiglia tra gli aspetti più significativi della propria vita, collocandola subito dopo la salute. L'opinione positiva degli europei nei confronti di tale aspetto risulta ancora più diffusa se essi sono chiamati ad esprimere un giudizio in chiave futura⁸. L'importanza della famiglia risulta evidente in relazione ai casi in cui si ha bisogno di aiuto: il 70% dice di rivolgersi al proprio partner, mentre il 25% si rivolge ad un altro membro della famiglia, in particolare in caso di malattia (88%), di bisogno di un consiglio (78%) o di bisogno di soldi (68%).
- 2.8 Le famiglie in Europa vivono sempre più nelle aree periferiche delle grandi città. Questo modello, però, nasconde forti differenze per fascia di età: le persone molto anziane e i giovani sono più legati alla residenza nelle grandi città, mentre le famiglie con figli e le persone in età pensionabile tendono a spostarsi verso piccoli centri. La diversa localizzazione per fasce di età tende a generare nuovi problemi in termini di gestione dei servizi e di coesione sociale nelle grandi aree metropolitane, fenomeno accentuato anche dai movimenti migratori, mediamente più sostenuti nelle città in cui è richiesta una maggiore quantità di forza lavoro.
- 2.9 Con riferimento all'età della popolazione, la percentuale di popolazione europea con più di 65 anni è aumentata, toccando nel 2005 il

17,2% (UE-15). Le donne, per la loro maggiore longevità, rappresentano la quota più rilevante del crescente contingente di anziani e in tutti i paesi europei rappresentano più del 50% della popolazione con età superiore ai 65 anni.

- 2.10 Per quanto concerne la povertà, essa tocca circa 72 milioni di persone nell'UE-25 (cioè il 15%) mentre 26 milioni sono ai limiti della relativa soglia di rischio⁹. Di questi, circa 12 milioni sono persone anziane; il 9% della popolazione dell'UE ha vissuto in una famiglia a basso reddito per due dei tre ultimi anni della propria vita; il rischio povertà si concentra maggiormente nelle famiglie che hanno più figli. Circa il 20% dei 94 milioni di giovani con meno di 18 anni in Europa è esposto al rischio di povertà e nel corso degli ultimi tre decenni il tasso di povertà dei bambini è cresciuto in tutti gli Stati dell'Unione ed oggi supera quello della popolazione complessiva, con particolare punte di gravità nel caso delle famiglie monoparentali, delle famiglie che conoscono situazioni durevoli di disoccupazione o sottooccupazione e delle famiglie numerose. I figli delle famiglie povere soffrono di privazioni, sono fortemente svantaggiati, hanno maggiori problemi di salute e risultati scolastici negativi, con evidenti costi sociali, economici e politici per il futuro. Una mancanza di interesse per i diritti dei minori può alimentare un clima favorevole alla delinquenza minorile, allo sfruttamento e alla tratta dei minori.

3. Osservazioni generali

- 3.1 Nonostante quanto richiamato in premessa, le istituzioni dell'Unione europea hanno sinora mostrato forti difficoltà a considerare la famiglia come una struttura sociale che svolge un ruolo essenziale nella società contemporanea e che pertanto merita di essere oggetto di un maggiore interesse comunitario.
- 3.2 Seppure il panorama internazionale ed europeo sia ricco di *Dichiarazioni* ufficiali - da parte dei più svariati organismi pubblici - che attribuiscono alla famiglia un ruolo fondamentale nella società, a livello concreto l'Europa non sembra aver sinora incluso la famiglia nelle sue priorità, che si basano essenzialmente su due pilastri: da un lato, le forze del libero mercato e della concorrenza e, dall'altro, l'uguaglianza di opportunità per tutti i cittadini. Il riferimento a questi due pilastri è evidente per esempio all'interno della strategia di Lisbona e dell'agenda sociale 2005-2010.

- 3.3 In linea generale, la Commissione europea affronta il tema della famiglia sotto il profilo della politica sociale, dell'occupazione e delle pari opportunità¹⁰. Di norma, però in molti documenti che toccano aspetti quali i giovani, i diritti dei bambini, le questioni formative, ecc., la nozione stessa di famiglia è quasi sempre assente e l'approccio è prevalentemente orientato alla sola prospettiva dei diritti individuali, ovvero della persona come soggetto economico. Raramente la persona viene considerata nella sua dimensione relazionale, e quindi in primo luogo quale parte di una famiglia e del sistema di relazioni sociali che ruota intorno ad essa, mentre di fatto la famiglia continua a svolgere un ruolo prevalente nel sostenere il percorso di crescita di una persona, nell'accompagnarne l'inserimento sociale e lavorativo e molto spesso anche nel farsi carico della sua malattia, come anche delle sue eventuali condizioni temporanee o durature di disabilità e non autosufficienza. I servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, dal mercato privato o sociale restano fondamentali, specie nel promuovere la conciliazione della vita lavorativa e di quella familiare, evitando la povertà e la disoccupazione nell'ambito della famiglia e sostenendo le famiglie che soffrono di problemi legati a malattie, abuso di sostanze, difficoltà nell'allevare i figli e violenza domestica. Tali servizi, da soli, non costituiscono però una risposta sostitutiva ai bisogni emozionali e affettivi della persona, sia essa quella che è presa in carico che quella che se ne cura¹¹.
- 3.4 La crescente domanda di attenzione alla famiglia da parte dei cittadini europei sembra tuttavia essere stata recepita assai positivamente dalla presidenza tedesca dell'UE, che ha proposto una "grande alleanza" tra le istituzioni al fine di favorire politiche coordinate che possano controbilanciare la riduzione delle nascite e l'aumento degli anziani. Negli ultimi due anni si registra in effetti una fase di rilancio che interessa tutte le istituzioni dell'Unione e si caratterizza per un approccio più sistematico, strategico e prospettico, e dunque con maggiori potenzialità.
- 3.5 Questo è evidente a partire dalle importanti disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea attinenti alla famiglia¹², anche se sarebbe stato auspicabile che in sede di revisione dei Trattati fosse stato inserito nell'articolo 3 dedicato agli obiettivi dell'Unione europea un esplicito riferimento al "sostegno della vita familiare".
- 3.6 Il CESE esprime un ampio apprezzamento per la comunicazione della Commissione, la quale predispone una concreta agenda operativa

per dare sostanza alla prospettata Alleanza per le famiglie. Essa rappresenta una piattaforma costruttiva, che recepisce diversi degli orientamenti che il CESE, e più in generale il dibattito di questi anni, ha già formulato, per rispondere alle sfide dei cambiamenti demografici, sostenere la cooperazione e il partenariato tra i vari attori, incoraggiare una migliore risposta ai bisogni delle famiglie nella presa in carico dei figli e delle altre persone in stato di non autosufficienza, migliorare il livello di conciliazione del lavoro con la famiglia e la vita privata anche attraverso un decisivo investimento in un sistema di servizi di qualità per l'infanzia e per le famiglie, contribuendo così a rilanciare una nuova e più solida solidarietà intergenerazionale.

- 3.7 Rimane tuttavia deplorabile il fatto che, a causa del mancato sostegno di alcuni Stati membri, non si sia potuto applicare a tale ambito il metodo di coordinamento aperto, dando così maggiore pregnanza strategica e strutturale all'Alleanza. Il CESE riconosce tuttavia che la comunicazione offre basi possibili per sviluppare una piattaforma organica, che non pregiudichi la possibilità di ulteriori sviluppi basati su un più esplicito coordinamento.
- 3.8 Si tratterà dunque di vigilare affinché, dopo l'impulso decisivo dato dalla presidenza tedesca dell'Unione, non si verifichi il rischio di una possibile marginalizzazione di tale nuova linea di lavoro. Nel quadro della nuova e sempre più forte attenzione delle diverse istanze europee alle questioni sociali e del benessere dei cittadini, la famiglia comincia ad essere un nuovo centro di attenzione, riflessione e azione. Queste prime e timide aperture devono essere progressivamente rafforzate ed estese, grazie a un piano di lavoro articolato che dovrebbe concludersi con il 3° forum demografico europeo, previsto nel 2010.
- 3.9 Più in generale si tratta di riconoscere pragmaticamente il contributo sostanziale che le famiglie continuano a garantire alle nostre società e alla cura, in concreto, delle persone in ogni età della vita, considerando anche da questo punto di vista sia l'utilità sociale ed economica della famiglia sia l'insostenibile aumento dei costi che si avrebbe in termini soprattutto di servizi di welfare, qualora essa non fosse adeguatamente sostenuta ed incoraggiata nello svolgimento del proprio ruolo.
- 3.10 In questa prospettiva un ruolo significativo lo stanno già svolgendo i partner sociali ai diversi livelli. Nell'ambito del loro primo programma di lavoro congiunto 2003-2006, i partner sociali europei hanno

presentato una griglia di azione in materia di pari opportunità, con un riferimento particolare alla conciliazione tra vita familiare e vita professionale e tutte le materie connesse, mentre il loro secondo programma per il 2006-2008 è basato su un'ampia analisi delle principali sfide del mercato del lavoro¹³. Il CESE incoraggia le parti sociali a proseguire in questa direzione.

- 3.11 Si deve anche e sempre più considerare la dimensione strutturale del ruolo di produzione e riproduzione del capitale sociale e relazionale, il quale viene vieppiù riconosciuto come fondante per il benessere dei singoli cittadini e della società tutta. Il tempo dedicato ai figli e alla famiglia è certamente un tempo che viene sottratto alla carriera, ma è anche un investimento nella cura o nella formazione delle persone e dunque va riconosciuto e valorizzato. Si deve riflettere quindi sulla possibilità di affiancare alle misure già esistenti (trasferimenti, detrazioni fiscali, congedi parentali, ecc.) anche una qualche forma di riconoscimento pensionistico del tempo dedicato alla cura dei soggetti non autosufficienti che vivono in famiglia¹⁴, evitando così che la solidarietà tra generazioni crei un debito differito (in termini di pensioni inadeguate e conseguente maggiore rischio di povertà), che peserà soprattutto sulle donne.
- 3.12 Così si deve anche considerare la dimensione di dono gratuito del tempo, che è difficilmente contabilizzabile e dunque spesso invisibile, ma che tuttavia incide profondamente sulla qualità della vita sociale, fatto che è sempre più ricercato e apprezzato dalla maggior parte delle persone.
- 3.13 È necessario pertanto che venga espressa una diversa valorizzazione sociale, esplicita e positiva, verso questa dimensione strutturale e fondante delle persone, originaria e generativa del legame sociale, che accompagni un migliore sviluppo e adeguamento di tutte le altre condizioni di ambiente e di servizi atte a consentire di realizzare le aspettative di creare una propria famiglia, di avere il numero dei figli desiderato e di prendersi cura in modo sereno dei propri cari.

4. Osservazioni specifiche

- 4.1 La comunicazione della Commissione individua già alcune linee di lavoro positive e ben strutturate nelle intenzioni e nelle prime applicazioni (come è il caso dell'insediamento del gruppo di alto livello di

esperti governativi sulle questioni demografiche). Il CESE appoggia queste linee di lavoro, ne incoraggia il pieno sviluppo e auspica che ad esse venga costantemente data un'adeguata pubblicità e ne vengano diffusamente comunicati gli stati di avanzamento, per cercare di conseguire la maggiore partecipazione possibile al processo.

- 4.2 Per quanto attiene il positivo coinvolgimento degli enti locali e regionali, che ricopre una particolare rilevanza visto il ruolo sempre più significativo e centrale di tali istituzioni nella produzione di servizi sociali e nella realizzazione di sperimentazioni efficaci, sembra opportuno non solo incoraggiare la realizzazione di forum regionali e locali, ma anche invitare la Commissione a svolgere un ruolo proattivo e, d'intesa con i soggetti interessati, a predisporre e sostenere un piano articolato di forum e iniziative in tutti i paesi dell'Unione, al fine di garantire la massima adesione al processo.
- 4.3 Il CESE ritiene che la creazione di un osservatorio delle buone prassi in materia di politiche familiari in seno alla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro vada appoggiata e raccomanda che questa intervenga nel quadro di una stretta consultazione degli attori della società civile, e in particolare delle associazioni familiari, nelle varie fasi del processo.
- 4.4 Sarà poi necessario vegliare affinché il focus principale di tale osservatorio non sia limitato alle sole questioni familiari correlate alla vita lavorativa, ma sia piuttosto orientato a sviluppare una puntuale ricognizione sui bisogni della famiglia e delle generazioni, così come sull'offerta e sulla spesa destinata a tutelare e promuovere lo sviluppo di nuove solidarietà tra le generazioni. In questo modo si contribuirebbe alla messa in evidenza dello stato delle infrastrutture di cittadinanza sociale oggi esistenti nei paesi dell'Unione¹⁵.
- 4.5 Per quanto attiene la ricerca, il CESE suggerisce anche i seguenti assi specifici di lavoro:
 - il ruolo e l'impatto che politiche fiscali (sia per quanto attiene i trasferimenti che le deduzioni e le detrazioni fiscali) praticate dai diversi paesi dell'Unione hanno sul sostegno o sulla penalizzazione della vita familiare: questo vale, in particolare per quanto concerne i figli (dalla nascita, alla cura, all'educazione) e le persone adulte a carico dei singoli nuclei familiari, la conciliazione della vita professionale e familiare, l'occupazione femminile e una più equa divisione dei compiti tra uomini e donne,

- le politiche e le azioni nel campo della terza età attiva, tenuto conto che esiste un lasso di tempo sempre più significativo tra il momento del pensionamento e le situazioni di dipendenza dovute a malattie o all'età avanzata - anche con riguardo al moltiplicarsi di iniziative e azioni di impegno e coinvolgimento delle persone anziane in attività sociali e culturali a favore della propria comunità, fatto che accresce la qualità del capitale sociale complessivo,
 - la prospettiva del ciclo di vita, per indagare se rispetto alla dimensione longitudinale attuale della media delle biografie di vita¹⁶ non sia ipotizzabile ricercare una struttura più mobile e alternata, nella quale l'investimento familiare, le pause per dedicarsi ai figli o altre persone bisognose di cure o per la propria formazione, non siano più considerate una fortunata eccezione oppure non comportino, soprattutto per le donne, un'inevitabile penalizzazione di carriera, ma diventino progressivamente una condizione normale ed ordinaria per la maggior parte degli uomini e delle donne che lo desiderino¹⁷,
 - a questo proposito, le ricerche dovranno anche tener conto del fatto che il già menzionato forte aumento del numero di famiglie monoparentali rischia di condurre a situazioni di solitudine nella terza età, sulle quali le spese obbligatorie avranno un forte impatto negativo e alle quali una struttura mobile del ciclo di vita potrebbe nuocere pesantemente. Sarà inoltre necessario studiare quali misure dovranno essere prese affinché le pensioni possano garantire a tutti un livello di vita decoroso, esaminando anche la possibilità di personalizzare le pensioni all'interno della famiglia,
 - l'impatto sociale e i costi della povertà infantile (tra cui la tratta dei minori e i reati commessi contro questi ultimi); il sostegno fornito alle famiglie per far fronte alla disoccupazione, alla malattia, all'abuso di sostanze, ai problemi di salute mentale, alla violenza domestica e alle difficoltà incontrate nell'allevare i figli; gli ostacoli che i giovani di ambo i sessi incontrano nel rendersi indipendenti e dare origine a una famiglia propria.
- 4.6 Esistono poi due ambiti ancora poco esplorati, e sui quali il CESE ritiene necessaria una maggiore e più significativa attenzione da parte della Commissione nell'ambito della presente strategia:
- le politiche della casa, ancora sostanzialmente concepite all'interno di un ciclo di vita in cui la parte dedicata al lavoro era assolutamente preponderante, ma che non sembra più corrispondere alla realtà attuale¹⁸. In particolare sul fronte dell'*housing* sociale, con riferimen-

to sia allo sviluppo di asili famigliari che al diritto e alla concreta possibilità di vivere a casa per molte persone non autosufficienti,

- la situazione delle persone disabili o in condizione di grande dipendenza, che spesso risiedono al proprio domicilio o nel domicilio della famiglia: questa rappresenta sia una sfida per l'introduzione di quei servizi e prodotti in grado di aiutare tali persone a vivere in modo autonomo a casa propria sia una sfida per le dinamiche della solitudine delle persone e delle famiglie, delle quali ci si accorge solo in occasione dell'esplosione di tragedie sociali.

- 4.7 Particolarmente meritevole di attenzione sembra poi la proposta recentemente rilanciata alle diverse istituzioni europee da un ampio cartello di organizzazioni familiari a livello europeo¹⁹. Essa consiste nella richiesta di revisione delle aliquote IVA per gli articoli della prima infanzia, a cominciare dai pannolini per bambini. In proposito vi fu già un preciso impegno politico della Commissione, il 19 luglio 2006, di presentare una proposta di revisione della Sesta direttiva ed in particolare dell'allegato H della direttiva 2006/112/CE, elencante i prodotti e i servizi per cui gli Stati membri sono autorizzati ad applicare eventualmente un'aliquota ridotta non inferiore al 5%²⁰. Tali articoli hanno un costo che mediamente incide in modo molto significativo sui bilanci familiari in tutta Europa. Il CESE sostiene tale proposta la quale rientra nelle competenze dell'Unione europea e potrebbe rappresentare un modo concreto per incoraggiare gli Stati membri a varare un sostegno economico delle famiglie di tutto riguardo.
- 4.8 Sembra infine opportuno richiamare ancora due linee di lavoro specifiche.

- La necessità di stabilire un più preciso *Family mainstreaming* delle diverse politiche dell'Unione, per tenere conto sistematicamente sia dell'impatto sulle famiglie delle singole misure messe in atto, sia della dimensione familiare all'interno dei diversi settori di azione sociale ed economica dell'Unione. A questo proposito, il CESE ritiene opportuno che la Commissione rilanci il gruppo Interservizi, creato nel 1989 ma poi lasciato cadere, che le consentirebbe di coordinare maggiormente la sua azione in materia.
- La necessità di una consultazione sistematica dei cittadini europei e in particolare delle associazioni famigliari e dei partner sociali, per consentire una migliore valutazione in itinere delle misure prese, una più corretta ed efficace diffusione dell'informazione, sostenendo questo processo sia finanziariamente sia attraverso lo stabilimento di

procedure e di sedi adeguate. A tale proposito il CESE può rivelarsi un'ottima sede per dare stabilità strutturale a questo compito.

5. Conclusioni

5.1 Il tema della solidarietà tra le generazioni non dovrà privilegiare e dunque limitarsi alla sola questione demografica - pur riconoscendo l'importanza della sfida che quest'ultima pone - ma dovrà sempre più essere concepito come un problema prioritario dei prossimi anni, tra centri di responsabilità orizzontali (istituzioni, partner sociali, organizzazioni della società civile, ecc.) e longitudinali (giovani, anziani, ecc.), in quanto determinante per lo sviluppo europeo (economico, sociale e culturale) e per il rinnovo dello stesso patto sociale sul quale si reggono le nostre democrazie.

Infatti, le culture della solidarietà, che hanno sinora caratterizzato lo sviluppo europeo, hanno reso possibili nel tempo soluzioni tanto originali quanto sostenibili, che si sono rivelate determinanti per il suo sviluppo umano, sociale ed economico: dai sistemi nazionali di welfare al rapporto tra diritti e doveri sociali, dallo sviluppo dei diritti di cittadinanza all'incontro e alla continuità di responsabilità tra generazioni nella famiglia.

5.2 Come diceva lo scrittore francese Antoine de Saint-Exupery, il futuro non si tratta solo di prevederlo, ma di renderlo possibile. Si tratta dunque di operare affinché cresca una nuova fiducia nel futuro da parte di tutti i cittadini, in particolare le famiglie e soprattutto i giovani. Così essi non saranno più costretti a fare i conti con un ambiente sociale così sfavorevole, in termini di risorse, servizi e tempi, da obbligarli a rinviare troppo avanti nel tempo la decisione di realizzare i propri progetti famigliari e di avere il numero desiderato di figli. Ma avvertiranno piuttosto la solidità di una rinnovata alleanza solidale tra le generazioni e saranno messi nelle condizioni di poter dare il proprio contributo e di potersi così misurare con le sfide del nostro tempo.

Bruxelles, 14 novembre 2007

La presidente
della sezione specializzata
Occupazione, affari sociali, cittadinanza
Brenda KING

Il Segretario generale
del Comitato economico
e sociale europeo
Patrick VENTURINI

¹ Cfr. il parere del CESE del 16 dicembre 2004 sul tema *I rapporti fra le generazioni* (relatore: BLOCH-LAINÉ), GU C 157 del 28.6.2005; il parere del CESE del 14 marzo 2007 sul tema *La famiglia e l'evoluzione demografica* (relatore: BUFFETAUT), GU C 161 del 13.7.2007; il parere del CESE del 14 marzo 2007 sul tema *L'impatto dell'invecchiamento della popolazione in termini economici e di bilancio* (relatrice: FLORIO), GU C 161 del 13.7.2007 e *Il ruolo delle parti sociali nella conciliazione della vita professionale, familiare e privata* (relatore: CLEVER), luglio 2007; per non citare che i principali.

² COM(2005) 94 def.

³ COM(2006) 571 def., su cui si pronunciò il Comitato, nell'ambito del parere esplorativo richiesto dalla presidenza tedesca, con il parere del CESE del 14 marzo 2007 sul tema *La famiglia e l'evoluzione demografica* (relatore: BUFFETAUT), GU C 161 del 13.7.2007.

⁴ Cfr. il parere CESE del 28 settembre 2005 in merito al Libro verde sul diritto applicabile e sulla giurisdizione in materia di divorzio, relatore Returea (GU C 24 del 31.1.2006), in cui si afferma che "Il Libro verde propone saggiamente di non percorrere la strada dell'armonizzazione del diritto sostanziale".

⁵ Eurostat, *Population in Europe*, 2005. Sebbene la diffusione delle famiglie monogenitoriali sia molto diversa all'interno dei paesi dell'Unione europea (in Italia è meno diffusa, al contrario della Svezia), la composizione per genere è pressoché identica in tutte le realtà nazionali e presenta una netta prevalenza delle donne, con l'unica eccezione della Svezia, dove il 26% dei genitori soli con figli sono uomini.

⁶ La povertà è qui calcolata in misura relativa ai livelli di reddito di ogni Stato membro, cosicché essa risulta inferiore in alcuni dei nuovi Stati membri (per esempio, solo il 6% in Polonia), mentre è assai più alta in altri come l'Irlanda (44%), la Grecia (33%), il Portogallo (30%), il Belgio (26%) o la Gran Bretagna (24%). *La realtà sociale in Europa*, documento base per la consultazione predisposto dal BEPA, marzo 2007.

⁷ *Special Eurobarometer 273, European Social Reality, February 2007*.

⁸ Cfr. in proposito il libro *Valori a confronto*, a cura di R. Gubert e G. Pollini, Milano 206, il quale si basa sui dati della ricerca dell'*European Values Study*, condotta presso 40.000 cittadini di 33 Stati europei (agli Stati membri dell'UE si aggiungono alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa) ad opera di varie università europee. Anche la ricerca *The demographic future of Europe*, realizzata dal *Robert Bosch Institute*, assieme all'Istituto federale tedesco di ricerche demografiche, intervistando 34.000 cittadini di 14 Stati europei conferma il forte attaccamento degli europei all'istituzione familiare.

⁹ Calcolo effettuato sulla base di una soglia di povertà del 60% del reddito medio. Situazione sociale in Europa 2004 e Eurostat 2003. Cfr. anche l'ultimo Rapporto sulla situazione sociale in Europa 2005-2006, pubblicato nella primavera del 2007 dalla Commissione, avente per tema l'equilibrio tra generazioni in un'Europa che invecchia.

¹⁰ Le questioni riguardanti la famiglia sono affidate alla direzione generale Occupazione, affari sociali e pari opportunità. È possibile reperire documenti specifici sul portale dell'Alleanza europea per le famiglie, http://ec.europa.eu/employment_social/families/index_en.html.

Resta tuttavia da deplorare il fatto che non sia possibile accedere a tutto l'importante insieme di lavoro svolto negli anni precedenti al 2000 dal già citato Osservatorio sulla famiglia istituito nel 1989 e sulle importanti attività svolte per oltre un decennio.

¹¹ Susy Giullari e Jane Lewis, *The adult Worker Model Family, Gender equality and care; politique sociale et développement, Document de programme 19, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, avril 2005*.

¹² Si tratta degli articoli 7, 9, 14, 24-3, 33, 34.

¹³ Nel luglio 2007 le parti sociali europee hanno inviato una lettera al commissario PDLA in cui esprimevano la loro volontà di chiarire la direttiva sul congedo parentale e la situazione relativa alla conciliazione del lavoro e della vita familiare nell'UE. A tal fine è stato istituito un gruppo di lavoro congiunto che deve presentare una relazione al vertice Affari sociali dell'UE che si terrà nel marzo 2008.

¹⁴ Cfr. per esempio - le nuove misure previste in Finlandia, dove le parti sociali hanno negoziato un'importante riforma del sistema pensionistico nel 2003, poi approvata dal Parlamento nel 2004 ed entrata in vigore nel 2005. Per maggiori informazioni, cfr. le pagine in inglese sul sito www.tyoelake.fi.

¹⁵ Cfr. il parere del CESE del 10 dicembre 2003 sul tema *Agenda per la politica sociale* (relatore: JAHIER), GU C 80 del 30.3.2004.

¹⁶ Una biografia che oggi mediamente prevede un susseguirsi assolutamente rigido dei tempi di crescita, formazione, difficoltoso e prolungato inserimento nel mondo del lavoro, con conseguenze inevitabili sui tempi

della famiglia e della possibile natalità, finendo poi nella maturità avanzata con la necessità di dover far fronte al doppio carico del sostegno dei figli e della cura dei propri anziani in condizioni di non autosufficienza.

¹⁷ A questo proposito sono assolutamente da incoraggiare ed ampliare le linee di ricerca, peraltro già previste, della Fondazione di Dublino.

¹⁸ A questo proposito si rimanda anche al parere *L'abitazione e la politica regionale* (relatore: GRASSO, cor-relatrice: PRUD'HOMME), CESE 407/2007 del 15 marzo 2007.

¹⁹ Il 15 maggio scorso, in occasione della Giornata internazionale della famiglia, la ELFAC (Confederazione europea delle famiglie numerose), insieme a molte altre organizzazioni quali la Coface e altre, hanno lanciato un appello ai responsabili delle istituzioni dal titolo *Need for reduced VAT on essential items for child raising*. Ulteriori documentazioni e informazioni sul sito www.elfac.org.

²⁰ Ad oggi, già alcuni Stati membri applicano un'aliquota IVA ridotta ai pannolini per bambini, ma si ritiene che debba essere presa una decisione più significativa, che comprenda tutti i prodotti per la prima infanzia, a partire da quelli destinati all'alimentazione e al vestiario, che sono tutt'ora soggetti alle aliquote massime.