

***Audizione di Linda Laura Sabbadini  
Commissione Giustizia del Senato della Repubblica  
14 febbraio 2019  
Statistica sociale***

***OSSERVAZIONI IN RELAZIONE AL DISEGNO DI LEGGE N. 735***

**Per poter analizzare adeguatamente gli effetti di un disegno di legge come quello proposto, è fondamentale far riferimento ai dati statistici, che permettono di valutare in modo corretto sia la situazione di contesto, anche tenendo conto delle trasformazioni familiari, sia le caratteristiche dei potenziali destinatari del disegno. Tutti i dati a cui farò riferimento sono di fonte statistica ufficiale, ed è proprio dall'analisi dei dati che nasce la mia contrarietà nei confronti del disegno di legge, tanto da ritenerlo non emendabile. Penalizza soprattutto i figli, anche maggiorenni, e le madri e crea problemi anche ai padri.**

In sintesi, **per quanto riguarda i figli, il disegno non mette al centro il loro benessere**, introducendo regole rigide, uguali per tutte le situazioni, anche se sono presenti bambini molto piccoli, regole che finirebbero per penalizzare sia i genitori sia i figli, anche minori. La rigida divisione dei tempi da passare con i genitori, finalizzata all'eliminazione dell'assegno di mantenimento, non migliora le relazioni tra genitori, figli ed ex partner e rende la situazione più conflittuale, oltre che più difficilmente orientabile all'interesse del bambino. Basti pensare al fatto che la rigida divisione dei tempi non considera l'età dei bambini, che non si dà ascolto dell'eventuale rifiuto del bambino di vedere un genitore, che addirittura si ipotizza un allontanamento del bambino in caso di rifiuto a vedere uno dei genitori e che non si tiene conto delle difficoltà per il bambino nel non avere a disposizione una casa principale. Non vedo positivamente il fatto che il bambino debba dividersi a metà in due case, poiché ciò impedisce una vita quotidiana armoniosa. Se proprio si deve ruotare, dovrebbero essere i genitori a farlo: il benessere del bambino deve essere sempre la priorità.

**I danni non risparmierebbero neanche i figli maggiorenni e quelli oltre i 25 anni** perché i maggiorenni si potrebbero trovare nella (brutta) situazione di dover chiamare in causa il genitore non adempiente nei suoi

obblighi di mantenimento (cosa che attualmente spetta all'altro genitore) e i figli con più di 26 anni perderebbero ogni diritto di mantenimento da parte di entrambi i genitori. Tale situazione non può che svantaggiare l'investimento in istruzione avanzata post laurea (gli studenti tra i 25 e i 29 anni sono il 15,6% dei giovani in questa fascia d'età) e creerebbe dispari opportunità tra figli di genitori coniugati e figli di genitori separati. Renderebbe inoltre ancor più difficile il percorso di inserimento lavorativo dei giovani che tra i 25 e i 34 anni presentano alti tassi di disoccupazione (14,4%), specie nel Mezzogiorno (25,8%). Nel caso di figli in coppie coniugate il diritto di mantenimento del figlio cade solo in caso di colpevole inattività dello stesso.

**Le madri sarebbero fortemente penalizzate dal punto di vista economico.** Le donne hanno infatti una situazione economica generalmente più svantaggiata rispetto agli uomini: l'indicatore di povertà assoluta è più alto di 4 punti percentuali e quello di rischio di povertà ed esclusione sociale europeo lo è di ben 11 punti. **Rischierebbero di più in termini di violenza**, a causa dell'obbligatorietà della mediazione familiare. E anche l'introduzione nel disegno di legge di un riferimento all'eventuale violenza da parte del partner non risolverebbe il problema, poiché circa il 90% delle donne non denuncia la violenza, neanche al momento della separazione. **Rischierebbero inoltre di perdere il figlio nel caso questi si rifiuti di vedere il padre.** Non si tiene conto del fatto che il rifiuto, con elevata probabilità, potrebbe nascere da situazioni di violenza contro la madre – visto che il 64% dei bambini che vivono in famiglie dove la donna subisce violenza dal partner assistono alla violenza -, piuttosto che dall'influenza negativa della madre sul figlio.

Infine, **molti padri potrebbero non essere in condizione di garantire ai loro figli il 50% del tempo a causa di possibili rigidità nell'organizzazione del lavoro.** Questo non fa di loro dei cattivi padri. L'importante è garantire la qualità delle relazioni, modulare i tempi sulla base delle esigenze dei figli e nel rispetto dei vincoli che ognuno può avere. Il tempo deve essere gestito in modo flessibile al fine di creare un quadro di armonia più generale.

### *1. Il contesto demografico e sociale*

**Solo il 30,7% delle famiglie sono costituite da coppie coniugate con figli. I matrimoni e le nascite sono in calo da 40 anni. Il disegno di**

**legge, complicando notevolmente la possibilità di separarsi, potrà ulteriormente incidere sulla diminuzione dei matrimoni e conseguentemente delle nascite**

In Italia cresce il numero di famiglie e diminuisce il numero di componenti. La maggioranza delle famiglie ha ormai solo 1 o 2 componenti. La famiglia nucleare classica, formata da genitori coniugati e figli, rappresenta una minoranza: sono solo il 30,7%, con punte massime al Sud (37%) e minime al Nord Ovest (26,2%). Ciò è la conseguenza del calo sia dei matrimoni, in atto da 40 anni, sia delle nascite. Sono in crescita, infatti, le libere unioni – sono arrivate a 1 milione 300 mila-, i single non vedovi e le madri sole. Il disegno di legge potrà avere un impatto su questa situazione. Se si rende più complesso l'accesso alla separazione, come avviene con il disegno di legge, si rischia di accentuare la disaffezione nei confronti del matrimonio e quindi di contribuire ad accentuare la dinamica di diminuzione non solo delle separazioni ma dei matrimoni stessi. E siccome la maggioranza delle nascite avviene in ambito matrimoniale, ciò potrebbe determinare anche un ulteriore calo delle nascite.

## ***2. Condivisione delle responsabilità familiari prima della separazione***

**Il livello di condivisione delle responsabilità familiari all'interno della coppia è ancora asimmetrico. Se non si agisce all'interno della coppia prima della separazione, nessun obbligatorietà sulla suddivisione del tempo al 50% tra gli ex partner potrà essere efficace per favorire la bigenitorialità.**

Secondo i dati Istat, il carico di lavoro familiare tra le coppie con figli continua a essere assunto prevalentemente dalle donne (ben il 67,3% del totale del lavoro familiare, se anche lei lavora e ha tra i 25 e i 44 anni) e i padri sono ancora poco coinvolti nei compiti domestici (svolto per il 74% dalla donna) e di cura dei figli (per il 61,2% svolto dalla donna), sia in termini di tempo che di tipo di lavoro di cura. I padri sono concentrati nelle attività del gioco (61,7%) e le madri di più in quelle della sorveglianza e accudimento (72,6%). Inoltre, nonostante possano essere utilizzati da entrambi i partner, i padri utilizzano decisamente poco i congedi parentali (18,4% del totale).

Nel corso degli anni, segnali positivi sono emersi e hanno riguardato il maggiore coinvolgimento dei padri nel lavoro di cura dei figli. Ciò è dovuto soprattutto ai padri delle nuove generazioni, laureati, con moglie occupata e laureata, residenti al Nord e con maggiore disponibilità di tempo.

Il non coinvolgimento dei padri nell'accudimento dei figli e nel lavoro familiare quando sono in coppia rende più difficile il loro coinvolgimento nella cura dei figli all'indomani della separazione. Se non sono abituati a farlo prima, sarà più difficile che riescano a farlo dopo la separazione e per di più da soli. E ciò succederà nonostante l'obbligo di legge.

Sono necessarie politiche per un maggior coinvolgimento dei padri nel lavoro di cura dei figli già nella fase della vita in coppia, perché ciò favorirebbe una maggiore presenza paterna anche dopo la separazione. Obbligare non garantisce il risultato e penalizza i padri che hanno vincoli di rigida organizzazione del lavoro.

### *3. Carico prevedibile per la mediazione familiare obbligatoria*

**Le separazioni sono in crescita. In un anno, saranno più di 40.000 le separazioni con figli minori che premeranno sulla mediazione familiare obbligatoria. La condizione socioeconomica degli ex partner rende inoltre difficile il pagamento della mediazione familiare.**

Le separazioni sono in aumento, nonostante i matrimoni siano in diminuzione. Erano 81 mila nel 2007 e sono diventate quasi 100 mila nel 2017. All'atto della separazione i mariti hanno mediamente 48 anni e le mogli 45 anni, l'età è cresciuta nel tempo. Poco più della metà delle separazioni (54,0%) riguarda matrimoni con almeno un figlio di età inferiore ai 18 anni, per un totale di 66 mila minori coinvolti. Questi dati sono importanti per capire la pressione che, in media ogni anno, può verificarsi sui servizi di mediazione familiare; mettono in evidenza l'impossibilità di utilizzare la mediazione obbligatoria, soprattutto quando è a pagamento. La mediazione familiare deve essere facoltativa, così come lo è ora, a) per una migliore riuscita dell'intervento, che è efficace solo se viene scelto; b) per i problemi legati alla possibile presenza di violenza - in gran parte sommersa - contro la donna all'interno della coppia, come raccomandato dalla convenzione di Istanbul; c) per i problemi che potrebbe creare riguardo la condizione socioeconomica degli ex partner. La condizione socioeconomica dei partner rende difficile il pagamento

della mediazione familiare, se si considera che ben il 40% delle donne non lavora e che molto elevata è la percentuale di operai o lavoratori in proprio, sia tra gli uomini sia tra le donne.

#### ***4. Violenza contro le donne, mediazione obbligatoria, rifiuto del bambino di vedere il padre***

**La violenza contro le donne da parte del partner è molto diffusa tra le donne che hanno vissuto una separazione; ciononostante il 90% non la denuncia neanche al momento della separazione. Più del 60% dei bambini assistono alla violenza del padre sulla madre ed è quindi ragionevole supporre che questa potrebbe essere la causa del rifiuto di vedere il padre.**

Il 51% delle donne separate ha subito violenza nel corso della vita, una quota molto più elevata delle donne coniugate o nubili. Tuttavia circa il 90% non denuncia e non lo fa neanche al momento della separazione. Ne consegue che la mediazione non può essere obbligatoria: anche inserendo un comma che elimini l'obbligatorietà in caso di violenza denunciata, la maggioranza delle donne che ha subito violenza ne rimarrebbe esclusa. Inoltre, il 64% dei bambini che vivono in famiglie dove la madre subisce violenza dal padre hanno assistito alla violenza. Ciò significa che il rifiuto del bambino a stare con il padre non può essere automaticamente imputato all'influenza negativa della madre. Non ci sono dati oggettivi per dimostrare la colpa della madre, mentre ci sono dati oggettivi per ipotizzare che se un bambino si rifiuta di vedere il padre ciò possa essere dovuto al fatto di aver visto il padre picchiare la madre. Vista l'estensione della violenza assistita da parte dei bambini, l'ipotesi può senz'altro essere fatta.

#### ***5. Povertà di separati e separate***

**I separati e le separate sono più poveri del complesso della popolazione. L'indicatore di povertà assoluta per le donne separate è più alto di 4 punti di quello degli uomini separati e quello di rischio di povertà ed esclusione sociale, calcolato da Eurostat, lo è di 11 punti.**

I separati legalmente in Italia sono 1 milione 400 mila, quasi triplicati in 20 anni. I separati che vivono con figli minori sono 387 mila, 300 mila

donne (77%) e 87 mila uomini. Il tasso di occupazione femminile tra le separate raggiunge il 59,2% e tra i separati l'82%.

Separati e separate presentano un livello di povertà assoluta superiore alla media. Nel 2017, il 10,9% dei separati è in povertà assoluta, contro l'8.9% della popolazione nel suo complesso. Tuttavia il rischio di impoverimento di donne e uomini è diverso e le donne separate stanno molto peggio. Nel 2017, le donne in povertà assoluta sono il 12.7% del totale, contro l'8.7% degli uomini e il valore è ancora più alto se vivono da sole con i figli. Se consideriamo l'indicatore europeo, il rischio di povertà ed esclusione sociale per gli uomini si attesta al 32.3% e per le donne al 43.2%. È nel modello di vita della coppia adottato nel periodo precedente alla separazione che va ricercata la causa della più diffusa povertà femminile: se per decisione della coppia lui fa carriera e lei lavora part time, sarà lei a trovarsi in maggiore difficoltà nel momento in cui il matrimonio finisce.

Solo il 20% delle donne riceve per sé l'assegno di mantenimento dell'ex partner. Nella maggioranza dei casi, infatti, la donna che vive da sola con i figli riceve l'assegno per i figli, rimanendo strutturalmente vulnerabile, a seguito della precedente storia lavorativa e familiare. Spesso deve rimettersi in gioco sul mercato del lavoro, nonostante i carichi familiari, nonostante l'età avanzata, spesso vicina o superiore ai 50 anni. Non è facile.

### ***6. L'eliminazione dell'assegno di mantenimento per i figli***

**L'eliminazione dell'assegno di mantenimento dei figli provocherebbe quasi il raddoppio della povertà assoluta tra le madri.**

Il disegno di legge Pillon prevede, tra le altre misure, la cancellazione dell'assegno di mantenimento per i figli. Ognuno deve contribuire e non è previsto l'intervento del giudice volto a capire meglio le situazioni e a trovare le soluzioni più adeguate. Sui dati dell'indagine europea sui redditi è stata simulata l'eliminazione dell'assegno alle madri per i figli: il risultato sarebbe un ulteriore ampliamento della disparità reddituale tra uomini e donne. Al momento, infatti, il reddito a disposizione delle madri che vivono con i figli e che ricevono l'assegno sulla base della decisione del giudice è mediamente più basso di quello dei padri di circa il 15%. Se dal reddito a disposizione delle madri venisse sottratto l'importo degli assegni (che quindi rimarrebbe ai padri), l'importo in media si ridurrebbe

a poco più della metà di quello dei padri. Soprattutto si aggraverebbe la situazione di povertà assoluta delle madri, che passerebbe dal 18 al 29.1%, sia per le madri che vivono sole con i figli minori sia per le madri sole con figli maggiorenni. Questo significa che l'eliminazione dell'assegno ai figli incrementerebbe la povertà della madre e dei figli stessi quando vivono con lei. Se si dovesse applicare il disegno di legge, i figli vivrebbero due situazioni molto diverse, in un terzo dei casi, infatti, con la madre vivrebbero da poveri assoluti, mentre con il padre vivrebbero più agiatamente. Non si vogliono sminuire le difficoltà economiche degli uomini separati, ma si deve altresì considerare che gli uomini separati poveri sono meno delle donne.

***7. La condizione abitativa dei separati e delle separate: criticità per 2000 homeless padri e per 500 madri separati legalmente. Un quarto dei padri e delle madri separati vive in affitto e poco più del 10% a titolo gratuito o in usufrutto.***

Tra le coppie proprietarie dell'abitazione in cui vivono, la metà la detiene al 50%; in un terzo dei casi lui è l'unico proprietario e nel 17% dei casi lo è lei. In base al disegno di legge, le donne che, in caso di separazione, si troverebbero in grave difficoltà sono più frequenti degli uomini; se infatti volessero permanere a vivere nell'abitazione, dovrebbero pagare l'affitto all'ex partner in base alla quota di possesso. Quindi nella metà dei casi dovrebbero pagare il 50% del valore dell'affitto e in un terzo dei casi l'intero ammontare; gli uomini si troverebbero in quest'ultima situazione nel 17% dei casi. Tale evenienza aggraverebbe ulteriormente la situazione economica della madre che già in partenza è peggiore di quella del partner.

Circa un quarto (il 25,7%) dei padri separati vive in abitazioni in affitto, quota simile a quella delle madri separate (26,4%); inoltre l'11,4% dei padri e il 12,1% delle madri occupano l'abitazione in cui vivono per usufrutto o a titolo gratuito. Abbastanza simili i dati che si riferiscono a padri e madri di figli minori.

La mancanza di un'abitazione in cui vivere riguarda circa 2.000 padri separati legalmente che sono senza dimora e circa 500 madri nella stessa situazione (indagine Istat sui senza dimora in Italia