

AUDIZIONE sul disegno di legge n. 2267 (Conversione in legge del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79, recante misure urgenti in materia di assegno temporaneo per figli minori), presso

SENATO DELLA REPUBBLICA - COMMISSIONE LAVORO PUBBLICO E PRIVATO , PREVIDENZA SOCIALE

22 giugno 2021

Prof. Alessandro ROSINA

Università Cattolica del Sacro Cuore

L'Italia è uno dei paesi con più persistente bassa fecondità al mondo. Ciò che caratterizza il nostro paese è un numero medio di figli per donna crollato molto sotto la soglia di 2 (livello di equilibrio tra generazioni) e da lungo tempo assestato su valori molto sotto la media europea.

Come conseguenza di tali dinamiche l'Italia è stata il primo paese al mondo in cui gli under 15 sono scesi sotto gli over 65. Dopo la Grande recessione del 2008-13 si è assistito a un ulteriore avvilitamento verso il basso, molto maggiore rispetto alle previsioni Istat. Di conseguenza la popolazione italiana è entrata in fase di continua diminuzione dal 2015 ed è prevista diventare, nei prossimi anni, il primo paese in Europa in cui la popolazione over 50 diventerà prevalente sul totale.

Il dato del 2020 è di 1,24 figli e 404 mila nascite. Sappiamo inoltre già che, per l'impatto della pandemia, le nascite quest'anno saranno sensibilmente sotto le 400 mila. Se nel 2014 abbiamo toccato il record negativo di sempre rispetto alle nascite, dall'Unità in poi, negli anni successivi i nati sono ulteriormente scesi di oltre 100 mila unità.

Se, quindi, è vero che serve tempo per ottenere dalle politiche un effetto positivo sulle nascite, è anche vero che se non si agisce in modo efficace, si accentuano le dinamiche negative con un circolo vizioso sulla struttura per età sempre più difficile da contrastare.

Per invertire la tendenza sulle nascite è necessario che l'aumento della fecondità sia in grado di più che compensare la riduzione delle potenziali madri. Questo risultato è possibile quanto prima si interviene e mirando a convergere verso i paesi con fecondità più alta in Europa (come Francia e Svezia). Al contrario, più si diluisce nel tempo l'impatto delle policy sulla fecondità più debole sarà l'impulso che si ottiene sulle dinamiche demografiche. In tal caso il rischio è di un rialzo timido dal 2022 in poi, non davvero in grado di alimentare una solida inversione di tendenza delle nascite.

Disinteressarsi delle dinamiche demografiche significa lasciare che gli squilibri vadano sempre più ad allargarsi con uno svantaggio competitivo crescente rispetto ai paesi con cui ci confrontiamo. La denatalità va progressivamente ad erodere la componente attiva che produce ricchezza, finanzia e fa funzionare il sistema sociale, a fronte di una accentuata crescita della popolazione anziana.

Nell'economia demografica europea, l'Italia è tra gli Stati membri che più contribuiscono a far lievitare la presenza di anziani e tra quelli che più indeboliscono la presenza delle nuove

generazioni e, in prospettiva, della forza lavoro. Il dato italiano del tasso di dipendenza degli anziani risulta il più alto dell'Unione (35% circa). Secondo le stime Ocse il nostro Paese è quello che rischia maggiormente a metà di questo secolo di trovarsi con un rapporto 1:1 tra lavoratori effettivi e pensionati.

Queste stime sono precedenti all'impatto della pandemia. Una stima di Banca d'Italia, riportata nella Relazione annuale presentata il 31 maggio 2021, indica una ulteriore riduzione, rispetto alle previsioni Istat con orizzonte 2065, di oltre 1,5 milioni di popolazione in età attiva come conseguenza della crisi sanitaria. Si afferma però che l'entità di tale perdita dipende in larga misura dalle scelte politiche che vengono fatte oggi.

Tutto questo ci dice che abbiamo bisogno di misure sia incisive sia tempestive. Se l'Italia è stata sinora tra i Paesi meno virtuosi rispetto alle politiche familiari e di investimento sulle nuove generazioni, dopo l'impatto della pandemia dovrà dimostrare di poter far meglio degli altri. Se non altro perché siamo quelli che hanno maggiormente da perdere se le dinamiche demografiche non cambiano.

Le misure di sostegno alle famiglie con figli camminano su due principali gambe. La prima è quella dei servizi di conciliazione tra tempi di vita e lavoro (come i nidi e i congedi), la seconda è quella del supporto economico alle responsabilità di cura e crescita. L'arrivo di un figlio può, infatti, sia aumentare la complicazione dell'organizzazione familiare, con ripercussioni anche nella dimensione occupazionale e professionale, sia aumentare il disagio economico e il rischio di povertà.

La carenza di strumenti adeguati su tali due fronti porta a rinunciare a realizzare pienamente la fecondità desiderata. La presenza di politiche efficaci, al contrario, mette le coppie nella condizione di poter valutare più positivamente la possibilità di avere un ulteriore figlio. Va considerato che l'Italia risulta anche uno dei paesi con maggior divario in Europa tra numero di figli desiderato e realizzato ed è questo lo spazio su cui devono dimostrare di saper agire, appunto, in modo efficace le politiche pubbliche. E' questa efficacia a risultare più debole in Italia rispetto ai paesi europei con fecondità più elevata.

Le misure di sostegno economico, entro i quali si colloca la proposta contenuta nel decreto "ponte", come abbiamo detto sono una delle gambe delle politiche familiari. Vanno quindi intese come parte importante di un sistema più ampio (solido, integrato e coerente) di misure che consentono alle scelte delle coppie di essere realizzate in un contesto di benessere relazionale ed economico adeguato per la crescita dei figli.

Più nello specifico i trasferimenti monetari non sono di per sé la ragione per cui si ha un figlio, ma aiutano a ridurre l'incertezza nel processo decisionale che porta a tale scelta, inoltre consentono di ridurre il rischio di esperienza negativa dopo l'arrivo di un figlio rispetto alle difficoltà economiche, mettendo in condizioni più favorevoli le coppie orientate ad averne altri. Hanno anche funzione di riduzione del rischio di povertà delle famiglie con minori, ma solo se i criteri di accesso agli aiuti monetari non disincentivano un secondo reddito.

La forma assunta da molti paesi che prevedono una misura di questo tipo è un assegno che può avere caratteristiche molto diverse. Come mostrano varie ricerche sul tema, per essere uno strumento di politica familiare in senso proprio - ovvero non solo di contrasto alla povertà ma di

efficace sostegno alle scelte familiari - sono importanti alcune condizioni: l'assegno non deve essere occasionale ma strutturale e continuo nel tempo; non rivolto solo ad alcune categorie ma universale; percepito come un aiuto non simbolico anche dal ceto medio; chiaro e semplice da ottenere; oltre che inserito in modo integrato e coerente con l'altra gamba delle politiche familiari (servizi, congedi, ecc.).

Il vero cambio di paradigma - rispetto ai limiti del passato, anche di approccio oltre che di specifiche misure - è quello di mettere il bambino al centro. Idealmente l'assegno va pensato come diretto a ciascun bambino che nasce fino alla sua maggiore età, indipendentemente dalle caratteristiche dei genitori (condizione lavorativa, tipo di famiglia, reddito, ecc.). E' infatti questa l'operazione culturale più importante necessaria per consolidare l'idea che la scelta di avere un figlio (e il suo sviluppo umano solido) non è considerata solo un costo a carico dei genitori ma un bene collettivo sul quale tutta la società ha convenienza ad investire fin dall'infanzia.

Questo significa che l'elemento distintivo dell'assegno come misura di politica familiare, non solo di contrasto alla povertà, è la parte che va a tutti. Se questa parte è bassa anche l'impulso sulle nascite rischia di essere debole.

Rispetto all'assegno temporaneo in discussione, in coerenza con quanto sin qui detto, porto all'attenzione della Commissione due punti generali e due specifici.

Il primo è che, a mio avviso, questa misura può (e dovrebbe) essere il primo passo di un rafforzamento delle politiche familiari. Se intesa solo o prevalentemente come contrasto alla povertà delle famiglie con minori diventerebbe un'occasione persa per portare le politiche di sostegno alla scelta di avere un figlio ai livelli delle migliori esperienze europee. Può, invece, se ben impostata e implementata, contribuire a ridurre l'incertezza nel processo decisionale delle coppie e quindi anche il divario tra numero desiderato e realizzato.

Il secondo punto generale è che le misure che agiscono sulle nascite devono essere tempestive, perché richiedono tempo per dare pienamente i propri frutti. Politiche timide e diluite nel tempo non sono in grado di contrastare la progressiva riduzione delle potenziali madri che sta subendo il nostro paese come conseguenza della denatalità passata. Inoltre, l'uscita dalla pandemia può aprire una fase favorevole di ripresa delle nascite a partire dal recupero pieno di quelle rinviate, ma tale fase deve poter contare su politiche adeguate perché diventi la spinta solida di un processo di inversione di tendenza che porti la fecondità italiana sopra i livelli medi europei.

Quindi bene, quantomeno, che non si rinvii ulteriormente e che si parta da una misura pur transitoria. Non si può che concordare, inoltre, sulla decisione di partire dalle categorie sinora escluse dall'assegno al nucleo familiare (chi ha genitori con lavoro autonomo, liberi professionisti, disoccupati, incapienti, quantificati nel complesso in 1,8 milioni di famiglie).

Relativamente ai punti specifici sull'assegno come configurato nel decreto-ponte, pongo l'attenzione su due elementi cruciali che nella versione attuale, a mio avviso, appaiono deboli: quello dell'universalità e quello della visione sistemica.

Il principio universalistico - parte distintiva, come abbiamo detto, di una misura intesa come politica familiare - risulta debole in presenza di una forte progressività. La questione non è tanto il legame con il reddito in sé, ma il valore della parte dell'assegno destinata a tutti. Detto in altro modo, se togliamo dalla misura quanto è di fatto ascrivibile al contrasto alla povertà, rimane

l'assegno che viene riconosciuto come investimento che il paese fa direttamente su ciascun bambino che nasce in Italia. La domanda da porsi, allora, è se consideriamo adeguato - affinché possa esserci un impatto trasformativo nelle decisioni e nell'esperienza delle coppie di ceto medio italiano - un importo inferiore a 83,5 euro (che nel decreto-ponte è l'assegno previsto per chi ha un Isee di 15 mila euro). E' un valore basso rispetto ai paesi che hanno una misura analoga e presentano una fecondità più alta della nostra.

Il secondo punto riguarda l'importanza di inserire le misure di politica familiare all'interno di una visione sistemica delle politiche di sviluppo inclusivo del paese, in modo che le varie dimensioni abbiano possibilmente un effetto leva positivo, mi riferisco in particolare alle scelte di vita e a quelle professionali. Come ben noto, l'Italia è tra i paesi in Europa in cui tali scelte sono maggiormente in collisione, a svantaggio sia della natalità, sia della partecipazione al mercato del lavoro (soprattutto delle donne). Con conseguente anche alto rischio di povertà delle famiglie con figli (dal quale ci si difende efficacemente soprattutto con due entrate). La combinazione tra forte progressività dell'assegno e importo molto più elevato per le famiglie con almeno tre figli (la maggiorazione non scatta solo per il terzo ma eleva l'importo di tutti i figli), tende a disincentivare l'occupazione femminile (già penalizzata in Italia dalla debolezza dell'altra gamba delle politiche familiari, quella dei servizi per l'infanzia e delle misure in generale di conciliazione).

Ma a questi due punti si risponde, più che togliendo dove l'importo previsto è più alto, aggiungendo dove attualmente risulta troppo basso, in modo che la parte dell'assegno destinata a tutti sia adeguata (e non poco più che simbolica).

Se invece venissero confermati nel 2022 i sei miliardi in più (non oltre) per la riforma e se lo schema a regime fosse quello anticipato nella misura temporanea, si potrà certo dire di aver rafforzato in Italia le misure di aiuto alle famiglie con figli come contrasto alla povertà, ma non di aver sostanzialmente migliorato le politiche familiari. Rispetto ai paesi europei con fecondità più elevata rimarremmo molto più deboli rispetto alle misure a sostegno della scelta di avere un figlio. Quindi anche più debole continuerebbe ad essere il messaggio culturale in Italia verso il cittadino medio che tale scelta è considerata, più che un costo privato, un investimento solido che con lui e lei fa tutto il paese.
