

Audizione presso la Commissione Lavoro e Previdenza Sociale del Senato, del Prof. Gianpiero Dalla Zuanna, professore di Demografia, Università di Padova sull'AS 2.267 – Conversione DL 79 su misure urgenti in materia di assegno temporaneo per figli minori. 17.6.2021

Ritorno volentieri su un provvedimento su cui mi sono molto speso, sia in Università sia sui banchi del Senato del corso della 17ma legislatura. Approvando la legge delega sull'Assegno Unico e Universale e accingendosi a discutere del Family Act, Parlamento e Governo danno nuovo slancio alle politiche nazionali di sostegno alle famiglie con figli. È necessario e urgente trasformare quanto finora realizzato in atti compiuti. Il decreto-ponte di cui discutiamo oggi ha proprio l'obiettivo di iniziare a rendere operativo dal primo luglio l'Assegno Unico e Universale, in attesa che il Governo proponga al Parlamento i decreti legislativi per stabilizzare la norma in modo compiuto.

Prima di entrare nel merito del decreto legge, mi soffermo su alcuni recentissimi risultati della ricerca demografica, non ancora pubblicati ma assai solidi: quali sono le coppie italiane che hanno avuto figli e quali, invece, non li hanno avuti? Nel corso dell'ultimo decennio, la propensione ad avere il primo o il secondo figlio è stata più elevata per le coppie dove si realizzano entrambi queste condizioni: (1) Almeno uno dei due partner ha un lavoro stabile e (2) La donna lavora. Questa tipologia di coppia ha avuto più frequentemente il primo o il secondo figlio rispetto al "classico" modello della coppia con l'uomo impegnato in un lavoro stabile e la donna casalinga. Ancor meno figli hanno avuto le coppie senza lavoro stabile. Al contrario, la propensione ad avere il terzo figlio è più bassa se entrambi i partner hanno un lavoro stabile.

Sono risultati rilevanti, anche dal punto di vista delle indicazioni per il decisore politico. Infatti – a differenza di quanto accadeva anche in Italia fino a pochi anni fa – la stabilità del lavoro e il lavoro femminile sono diventate precondizioni importanti perché una coppia trovi il coraggio di mettere al mondo il primo o il secondo figlio. Inoltre, la nascita dei figli di ordine superiore al secondo confligge con il lavoro stabile a tempo pieno di entrambi i partner. Quindi, una spinta alla natalità può essere generata dalla riduzione della precarietà lavorativa, e da un maggior accesso al lavoro femminile, accompagnato da politiche di *welfare* e di organizzazione sociale che rendano possibile per entrambi i genitori la coesistenza fra lavoro per il mercato e lavoro di cura dei figli.

L'Assegno Unico e Universale è una di queste misure di *welfare*, che potrà contribuire a spingere verso l'alto la natalità italiana se la sua attuazione avverrà in un contesto di vivace e continua crescita economica e dell'occupazione, di riduzione del tempo di precariato, di riorganizzazione della spesa pubblica indirizzata ai minori. Nei paesi ad alta intensità di *welfare* dove nascono più figli (come la Francia, la Germania, la Svezia e il Regno Unito, il Canada e l'Australia) misure simili all'Assegno Unico e Universale si accostano a una scuola che – fino a tutta l'adolescenza – dura fino alle quattro di pomeriggio e non prevede tre mesi di vacanza estive, a misure di cura per l'età 0-6 gratuite o semigratuite, a robusti e ben finanziati congedi parentali, e così via.

Tuttavia, l'Assegno Unico e Universale non va derubricato a elemosina né a misura di mero contrasto alla povertà. Sarà invece uno dei pilastri per una nuova e più razionale politica familiare. È un segnale importante di equità sociale e intergenerazionale. Tutti gli studi concordano con quanto ci ha ricordato proprio ieri l'Istat con i suoi dati sulla povertà: a parità di reddito e di ricchezza dei genitori, i bambini con più fratelli sono penalizzati, dal punto di vista economico, rispetto a quelli che hanno meno fratelli. I figli poi sono anche un bene collettivo. Sono il segno di

una comunità aperta al futuro e – più prosaicamente – permettono di dare continuità a una società come quella italiana, largamente basata sulla solidarietà fiscale e previdenziale fra le generazioni.

Veniamo ora al decreto legge in oggetto. Innanzitutto, non essendo stato il Governo in grado di presentare in tempo utile al Parlamento i decreti legislativi, il decreto è certamente necessario e urgente, per poter destinare all'Assegno i tre miliardi di euro a tal uopo stanziati per il 2021. Opportuno è anche aver individuato come platea prioritaria i figli di genitori che non hanno accesso agli assegni familiari (per lo più lavoratori autonomi e disoccupati). Infine, è opportuno mantenere la “prova dei mezzi” dell'ISEE, anche per vedere l'effettiva proporzione di genitori non lavoratori dipendenti che faranno richiesta. In altri casi, larghe platee di lavoratori autonomi hanno rinunciato a richiedere contributi per evitare di presentare la dichiarazione ISEE.

Vediamo però alcuni punti che il Parlamento potrebbe modificare, specialmente con l'obiettivo di rendere poi meno complessa la messa in opera dei decreti attuativi.

- 1) L'allegato 1 all'articolo 2 prevede che per i nuclei con 3+ figli l'assegno sia maggiorato non solo per i figli dal terzo in poi, ma anche per il primo e per il secondo. Questa norma confligge con quanto previsto nella legge delega, che prevede tale maggiorazione solo per i figli dal terzo in poi (art. 2 comma a: “Per i figli successivi al secondo, l'importo dell'assegno è maggiorato”). I nuclei con basso ISEE e 3+ figli minori arrivano in questo modo a importi relativamente cospicui, perché il nuovo assegno va a sommarsi all'assegno per i nuclei poveri con 3+ figli minori e – se presenti – alle detrazioni o al reddito di cittadinanza (anche se ridotto), raggiungendo, per una famiglia con tre figli minori, una cifra attorno agli 800-1.000 euro. Erogando simili importi ai nuclei con ISEE basso, da un lato si disincentiva il lavoro di un secondo percettore di reddito (quasi sempre la donna), dall'altro si rischia di creare “diritti acquisiti” da cui sarà poi difficile tornare indietro, in sede di decreti legislativi.
- 2) L'Assegno varia in modo decisivo con l'ISEE. Per le famiglie con uno o due figli minori varia linearmente da 167,5 a 83,5 euro per ISEE da 7 a 15 mila, sempre linearmente da 83,5 a 30 euro per ISEE da 15 a 40 mila, resta poi fisso a 30 euro per ISEE fra 40 e 50 mila, si azzerava per ISEE superiore a 50 mila. Una certa progressione non contrasta con lo spirito e la lettera della legge delega. Va tuttavia ricordato che l'uso dell'ISEE non è imperativo nella legge delega, e che altre modulazioni meno nette sono possibili.
- 3) Infine, non mi sembra opportuno maggiorare gli assegni familiari per i lavoratori dipendenti. Il rischio, come già rilevato nel punto 1, è di creare “diritti acquisiti”, perché per alcune categorie – come ben messo in luce dalle simulazioni di AREL e Fondazione Gorrieri – si va a maggiorare cifre già relativamente elevate, arrivando a somme certamente più elevate di quelle realisticamente possibili dati gli stanziamenti disponibili per l'Assegno Unico e Universale. Il cospicuo stanziamento previsto per questa parte (1,5 miliardi di euro, ossia la metà dei 3 miliardi complessivi) sarebbe stato meglio impiegato elevando l'assegno per disoccupati e autonomi con valore di ISEE intermedio.

Più in generale, il mio timore è che questo assegno-ponte – peraltro necessario – prefiguri vincoli nella redazione dei decreti legislativi che dovranno dare compiuta attuazione all'Assegno Unico e

Universale. Generando aspettative che potranno essere soddisfatte solo innalzando notevolmente gli stanziamenti previsti, o minando l'universalità dell'assegno, prevedendo cifre minime o nulle per le famiglie con ISEE relativamente elevato (come del resto già fa il decreto-ponte). In questo modo, l'Assegno si trasformerebbe in una misura contro la povertà, differenziandosi notevolmente da quelli erogati in altri paesi, in cui gli importi sono indipendenti o solo debolmente dipendenti dal reddito dei genitori.

Concludo suggerendo al Governo di varare al più presto (meglio se entro luglio) i decreti legislativi che gli competono, per dare tempo al Parlamento di discuterne e alla comunità scientifica di valutarne gli effetti, specialmente in termine di contrasto alle diseguaglianze.

Inoltre, il Governo non dovrebbe assolutamente derogare dall'intento di semplificare il dedalo di misure oggi erogate, concentrando sull'Assegno Unico e Universale tutto l'aiuto monetario non condizionato alle famiglie con figli, così come previsto dalla legge delega (diverso è il discorso del bonus nido, che va invece mantenuto e possibilmente potenziato). Solo misure semplici possono aiutare le coppie a comprendere bene come lo Stato può aiutarle a ridurre il costo dei figli.

Infine, Governo e Parlamento dovrebbero considerare la possibilità di innalzare le cifre stanziare: per arrivare alle cifre erogate dal *Kindergeld* tedesco (204 euro al mese per il primo e secondo figlio, che diventano 210 per il terzo figlio e 235 dal quarto figlio in poi, a prescindere dal reddito e fino al diciottesimo anno di età dei figli) sono necessari almeno altri 3-4 miliardi di euro. Del resto, anche con questa aggiunta la quota di PIL destinata a misure di welfare per le famiglie con figli resterebbe ancora al di sotto della media UE. Finalmente abbiamo uno strumento di welfare per le famiglie con i figli al passo con i tempi: facciamolo funzionare bene, per dare un futuro più sereno alle famiglie del nostro paese.