

OSSERVAZIONI IN MERITO AL DISEGNO DI LEGGE C. 2561, RECANTE “DELEGHE AL GOVERNO PER IL SOSTEGNO E LA VALORIZZAZIONE DELLA FAMIGLIA”.

*A cura del Cisf – Centro Internazionale Studi Famiglia
Presentazione a cura di Francesco Belletti, direttore Cisf*

In audio conferenza – 11 novembre 2020

In primo luogo ringraziamo la Presidenza della Commissione e i membri tutti per la possibilità di intervenire in una sessione di audizione informale ed offrire così il nostro contributo alle responsabilità parlamentari di legiferazione sulla famiglia. Consapevoli dell’impegno di ascolto richiesto ai membri della Commissione, apprezziamo tale prassi come concreto esempio di democrazia partecipativa, nel rispetto dei ruoli di ciascuno – nel nostro caso, un centro di ricerca che da oltre 30 anni analizza la condizione della famiglia in Italia e delle politiche ad essa correlate, soprattutto attraverso il Rapporto Cisf sulla famiglia, giunto oggi alla quindicesima edizione.

Per esigenze di sintesi ci limitiamo qui alla sola elencazione dei pur numerosi elementi positivi del provvedimento, concentrando poi l’intervento sulla segnalazione di alcuni punti critici (peraltro già presenti nell’ampio dibattito già attivo nel Paese sul Ddl, nonché in molti documenti già presentati anche a questa stessa Commissione), su cui intervenire per migliorare il provvedimento nella sua capacità di rafforzare l’autonomia e la cittadinanza attiva delle famiglie, in particolare delle famiglie con figli, nonché le loro condizioni di vita.

1. ELEMENTI POSITIVI

L’approvazione del Ddl 2561 ci pare una nota finalmente positiva in quanto:

- intende costruire un intervento non settoriale ma organico di politica familiare (almeno rispetto alla questione “figli”), qualità essenziale per politiche familiari appropriate;
- mette al centro la drammatica e progressiva crisi demografica della natalità in Italia, inserendola finalmente nell’agenda delle priorità del nostro Paese, dopo lunghi decenni di colpevole disattenzione;
- individua finalmente uno strumento permanente di sostegno economico diretto, tendenzialmente universalistico (l’assegno universale), uscendo dalla logica degli interventi tampone selettivi e di breve periodo (provvedimento strutturale);
- estende il sostegno alle famiglie con figli in una prospettiva durevole (almeno fino ai 18 annidi età del figlio), sostenendo così concretamente (anche in questo caso – finalmente! -) i progetti e il ciclo di vita familiare, e non il solo “evento nascita”;
- opera una reale semplificazione nelle misure di sostegno economico alle famiglie, cancellando diverse misure più o meno strutturali e riunificandole in un unico strumento (l’assegno universale):

- viene erogato a partire dal settimo mese di gravidanza, riconoscendo così titolarità/soggettività giuridica al soggetto anche prima dell'evento nascita.

Auspichiamo quindi che nel calendario dei lavori parlamentari si dia presto precedenza a questo provvedimento, che ha quelle caratteristiche di urgenza e di "rilancio" tipiche anche di tanti provvedimenti di contrasto alla pandemia e alle emergenze economiche connesse. Una rapida approvazione dell'assegno unico potrebbe infatti:

- avere un rilevante valore protettivo nei confronti della povertà delle famiglie con figli,
- costituire un elemento di fiducia e di progettualità futura per i giovani e per i loro progetti di famiglia e di generatività;
- offrire un forte sostegno ai consumi delle famiglie con figli, mirato alle nuove generazioni (maggiore capacità di spesa per le spese di allevamento e di mantenimento delle nuove generazioni).

2) CRITICITÀ SU CUI INTERVENIRE

L'attuale Ddl contiene comunque alcuni aspetti sicuramente migliorabili, che segnaliamo qui con qualche argomentazione.

- 1) Quanto sarà l'assegno mensile
- 2) La clausola di salvaguardia
- 3) Progressività versus universalismo ed equità orizzontale
- 4) Un problema specifico: l'ISEE
- 5) Tenere conto delle funzioni di cura intergenerazionale delle famiglie
- 6) Servizi per la prima infanzia
- 7) Questione femminile e sostegno diretto alle madri.

1) I limiti di appropriatezza economica della misura

Un primo nodo riguarda l'ammontare unitario dell'assegno universale (e quindi l'ammontare complessivo di risorse disponibili). A riguardo, ricordiamo pochi numeri:

- Platea (ristretta) di beneficiari: residenti fino a 18 anni (2019): **10.859.356**
- Risorse disponibili (Fonte: INPS): Euro **18.401.000.000**
- Valore medio dell'assegno per ogni figlio: **ANNUO:** Euro **1.658**
MENSILE: Euro (circa) **138**

La congruità di questa cifra (138 Euro mensili in media) va confrontata con le stime sul costo di mantenimento e di allevamento dei figli; il Rapporto Cif 2009 (*Il costo dei figli, FrancoAngeli 2010*) stimava (sulla base dei dati di spesa) **un costo medio di mantenimento (le sole spese essenziali) pari a 317 Euro mensili**, mentre il costo medio di allevamento (accrescimento, inclusivo di quello di mantenimento) sfiorava gli 800 euro mensili (798 Euro, p. 89). Da segnalare che:

- il costo di mantenimento (quanto serve per i bisogni fondamentali di cibo, vestiario, libri scolastici, alloggio) non manifesta variazioni molto rilevanti secondo il reddito familiare,
- il costo di accrescimento (quanto le famiglie spendono realmente) è fortemente variabile in funzione del reddito familiare; al 2009 il quintile più basso è leggermente inferiore al costo di mantenimento, dato allarmante, mentre per il quintile più alto si superano i 1.880 euro mensili (pp. 188-190).

La cifra (massima) finora circolata di 240 euro mensili per l'assegno universale appare quindi abbastanza vicina, anche se inferiore, ai 300 Euro e più della stima dei costi di mantenimento del rapporto Cisf 2009, però se fosse garantita all'intera platea dei destinatari (o ad un'ampia maggioranza di essa) sarebbe già un risultato di grande valore. Un valore inferiore sarebbe deludente.

2) La clausola di salvaguardia

Nel dibattito pubblico spesso anche esponenti del Governo si sono impegnati a che “nessuna famiglia venga penalizzata” da questa riorganizzazione degli interventi. L'operazione sarà certamente complessa, e la sua copertura finanziaria non è facilmente prefigurabile (il che pone oggettivi problemi rispetto all'obbligo di copertura di spesa ex art. 81 della Costituzione), ma questo impegno costituisce un punto irrinunciabile di un progetto così ambizioso di riorganizzazione unitaria di un sistema così complesso.

Si suggerisce quindi di inserire nel testo una “clausola di salvaguardia”, che consenta meccanismi compensativi per tutti i nuclei che, applicando la nuova regolazione, si trovino nella condizione di essere penalizzati all'improvviso del sostegno economico finora ricevuto (e sulla cui base sono state prese importanti decisioni di vita, inclusa quella di avere figli).

A parziale attenuazione dell'impatto finanziario, tale clausola potrebbe essere ipotizzata per un periodo limitato di tempo (tre o quattro esercizi finanziari), per consentire un graduale adattamento.

3) Progressività versus universalismo ed equità orizzontale

L'attuale impianto presuppone una **parte fissa** dell'assegno, universalistica (per ciascun figlio), e una **quota variabile**, in funzione di alcuni elementi (ordine di genitura, reddito, presenza di disabilità, età, ecc.). La quota fissa garantisce **l'equità orizzontale** (un figlio di per sé ha costi in più, a prescindere dal reddito), la quota variabile indicativamente garantisce di più la **progressività verticale** secondo il livello di reddito. Ovviamente tutto dipenderà dal rapporto tra le due quote. Tuttavia va ricordato che la grave carenza delle politiche familiari in Italia è tuttora la scarsa equità orizzontale (a parità di reddito, chi ha carichi familiari non è sostenuto). **Quindi sarà importante che la quota fissa non sia solo marginale, ma conservi una propria rilevanza quantitativa: certo non solo 40 Euro al mese di quota fissa su 240; meglio almeno 120 Euro al mese (almeno la metà).** Solo così si correggerà l'iniquità orizzontale dell'attuale sistema di sostegno alla famiglia (soprattutto dovuto alla fiscalità generale, molto poco attenta ai carichi familiari).

4) Un problema specifico: l'ISEE

La parte variabile dell'assegno dipenderà anche dai carichi familiari e si prevede di misurarlo tramite l'ISEE. Il dibattito su pregi e difetti di tale misura è ampio (fin dall'approvazione della sua riforma, nel 2013). La nostra valutazione è che l'ISEE sia rimasto un indicatore troppo "avaro" nei confronti dei carichi familiari, penalizzando quindi le famiglie più numerose e non equilibrando adeguatamente i differenziali tra famiglie dovuti al numero di membri/figli. Tuttavia non appare fattibile una rapida revisione dell'ISEE, (che peraltro auspichiamo). **Si propone quindi di introdurre un "elemento correttivo" dell'ISEE (possibile anche ai sensi della stessa legge istitutiva dell'ISEE), una sorta di "moltiplicatore figlio", che renda più favorevole l'assegno (maggiore importo) in presenza di ogni figlio (se l'ISEE stima 0,35 il fattore da aggiungere per ogni figlio, si introduca un algoritmo che renda tale criterio almeno pari a 0,5, o al doppio, 0,7, fin dal primo figlio). In tal modo questa legge perseguirebbe più esplicitamente i propri obiettivi generali: sostenere la natalità, sostenere le giovani coppie nella cura dei figli.**

5) La cura delle famiglie è intergenerazionale

Benché il Ddl sia esplicitamente indirizzato ai bisogni delle famiglie con figli, andrebbe rafforzata la capacità del provvedimento di essere organico, **integrando in qualche modo anche le funzioni di cura familiare intergenerazionale** verso le persone fragili, che le famiglie italiane svolgono in modo consistente. **Le responsabilità genitoriali di educazione ed accudimento (nonché le scelte generative vere e proprie) vengono assunte dalle famiglie INSIEME, in contemporanea ai compiti di cura verso i propri membri anziani:** un genitore di 40 anni spesso deve fare i conti con i propri figli nella scuola, e insieme con la cura dei propri genitori anziani, a volte in buona salute ed autonomia nelle loro abitazioni, a volte fragili e non autosufficienti, a domicilio e/o in strutture residenziali. **Tutte le misure previste (soprattutto quelle di conciliazione) andrebbero probabilmente riviste ed ampliate per la più ampia funzione intergenerazionale di cura, e non limitate solo alla presenza di figli.** Altrimenti sarà difficile armonizzare le misure di questo Ddl con le misure ideate per i *caregiver*, per gli interventi sulle RSA, ecc., mentre la famiglia è quotidianamente costretta ad armonizzare questi carichi simultanei di cura tra le diverse generazioni ("*generazione sandwich*").

6) Servizi per la prima infanzia

L'età prescolare dei figli (0-5 anni) e soprattutto quella pre-scuola materna (0-2) esige dai giovani genitori un forte investimento di tempi e di accudimento, che spesso penalizza le loro opportunità lavorative e di vita. I servizi di cura per la primissima infanzia, in particolare, offrono una situazione geografica estremamente eterogenea, con territori che superano un offerta del 30%, e altri che non arrivano al 10% del totale della popolazione dell'età in questione. **Occorre quindi un deciso piano di investimento e rilancio dell'offerta di servizi di cura per la prima infanzia, soprattutto per i territori meno attrezzati.**

Si suggerisce, a questo riguardo, la promozione di reti di servizio differenziate, capaci di valorizzare i vari soggetti e le varie modalità di intervento (dai nidi aziendali all'asilo-nido ipiù strutturato, senza dimenticare spazi gioco, nidi condominiali, tagesmutter e altre forme). **Il sistema di cure per la primissima infanzia deve caratterizzarsi con la massima flessibilità (anziché omogeneità di offerta), per sapere venir incontro alle grandi differenziazioni territoriali e ai diversi progetti di vita delle singole famiglie, con i connessi diversi bisogni** (ad esempio famiglie a doppia carriera full-time, famiglie con partner full-time e uno part-time, nuclei monoreddito, nuclei con reti familiari di supporto più o meno allargate, ecc.). In questo ambito **va inoltre valorizzata la già consolidata differenziazione di enti gestori, dal pubblico al privato profit fino al privato-sociale e alla libera aggregazione di famiglie** (un virtuoso mix pubblico privato).

7) Questione femminile e sostegno diretto alle madri

Un ultimo decisivo aspetto riguarda la situazione delle donne/madri, in genere svantaggiate a fronte dell'evento nascita. Qui si propongono tre attenzioni specifiche, in parte già comprese nel Ddl in esame.

- a) **Promuovere una maggiore simmetria di impegno genitoriale da parte dei padri** (alleggerendo così il carico di cura delle donne), valorizzando ed incrementando le parti di congedo genitoriale riservate ai padri. **I tempi per l'introduzione dei dieci giorni di congedo obbligatorio per i padri (24 mesi per il decreto attuativo, art. 4) ipotizzato a livello europeo (obiettivo minimo) potrebbero essere accelerati (almeno ridotti a 12 mesi).**
- b) A sostegno della maternità, **si rinnova la richiesta di alcune associazioni familiari di ipotizzare almeno un anno di contributi previdenziali figurativi (meglio due anni) per ciascun figlio per le lavoratrici madri**, i cui percorsi previdenziali sono spesso penalizzati (si proteggerebbe così anche il futuro previdenziale dei queste lavoratrici madri, prevenendo situazioni di vulnerabilità-fragilità economica da anziane);
- c) (riprendiamo la proposta dall'audizione INPS): ***“prevedere uno sgravio contributivo per donne che rientrano in azienda dopo una gravidanza, aiutando così l'occupazione femminile e riducendo le possibilità di indebite pressioni sulle scelte delle lavoratrici. Per ogni neoassunta, entro 3 anni dall'assunzione, che va in maternità e rientra al lavoro, l'azienda ottiene un esonero contributivo di 3 anni”***.

Grazie ancora per l'ascolto.