

Disegno di legge 79/2021 - A.S. n. 2267
Conversione in legge del decreto-legge 8 giugno 2021, n.79, recante
misure urgenti in materia di assegno temporaneo per figli minori

Audizione del Dott. Corrado Bonifazi
Dirigente di ricerca del CNR presso l'Istituto di ricerche sulla popolazione
e le politiche sociali (CNR-IRPPS)

11^a Commissione permanente (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)
Senato della Repubblica

Roma, 22 giugno 2021

1. Introduzione

Il Disegno di Legge di conversione delle misure urgenti in materia di assegno temporaneo per i figli minori rappresenta un tassello importante di un percorso legislativo che sta affrontando un tema centrale per lo sviluppo del Paese e lo fa recependo alcune delle indicazioni che la comunità scientifica ha più volte posto in questi anni all'attenzione della politica. La questione demografica, come è ben noto, ha ricevuto in questi ultimi decenni meno attenzione di quanto avrebbe meritato e tra le cause della bassissima fecondità italiana e dell'attuale perdita di popolazione la mancanza di un quadro di intervento organico, condiviso ed efficace ha sicuramente avuto un ruolo di rilievo. Va detto che l'importanza sociale del tema demografico è evidenziata con grande chiarezza nei testi che hanno accompagnato i provvedimenti da cui si è giunti al presente decreto legge 79, anche perché dal 2014 la popolazione del nostro paese sta diminuendo per effetto di una dinamica demografica sempre meno in grado di garantirne l'equilibrio dimensionale e strutturale. Una perdita che ha raggiunto le 175 mila unità nel 2019 e che nel 2020 è arrivata a quasi 384 mila unità per effetto della pandemia di COVID-19 che ha aumentato la mortalità, ridotto l'apporto delle migrazioni e, almeno negli ultimi due mesi dell'anno, determinato un'ulteriore diminuzione della natalità. Prima del 2014, una popolazione in calo numerico si era registrata solo tra il 1916 e il 1918, ma quelli erano gli anni della Prima Guerra Mondiale e, alla fine del conflitto, anche dell'infuriare dell'epidemia di Spagnola.

Tali tendenze rischiano di essere rafforzate dagli effetti di medio e lungo periodo del COVID-19 che hanno colpito duramente le condizioni di vita e le prospettive dei giovani, con ricadute sui progetti riproduttivi che rischiano di rivelarsi particolarmente pesanti e di perdurare nel tempo. E questo un paese che da oltre trent'anni presenta i livelli di fecondità più bassi in Europa non può certo permetterselo e dovrebbe cercare di evitarlo.

2. L'assegno per i figli minori nel contesto demografico italiano

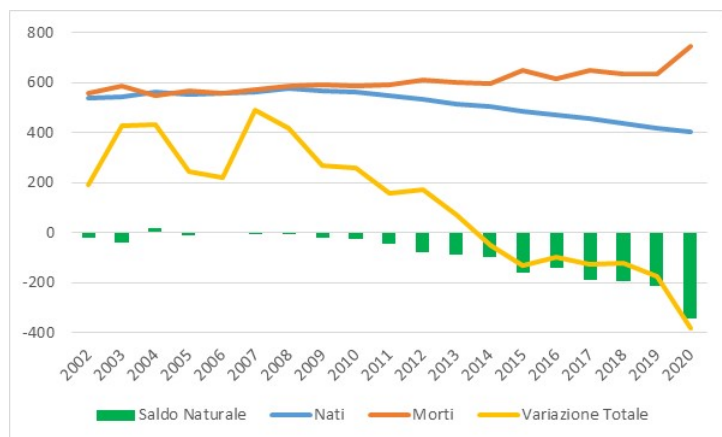
Entrando nel merito dei contenuti del Disegno di Legge in esame, va rilevato come il provvedimento è un passo importante nel percorso di razionalizzazione del quadro normativo esistente, affronta uno dei nodi problematici che sono, con ogni probabilità, tra le cause principali della bassa fecondità italiana e soprattutto della distanza che ci separa da molti altri paesi europei. Appare positivo l'avvio di un processo di riordino delle misure attualmente previste, con la prospettiva di dar vita a un assegno universale a sostegno delle famiglie con figli che superi l'attuale frammentarietà degli interventi e la mancanza di copertura per una parte ampia della popolazione, anche in caso di redditi tutt'altro che elevati. Va inoltre considerato che gli interventi di sostegno alla genitorialità hanno più volte avuto in passato una durata limitata. È evidente che se si vogliono aiutare le coppie, specie quelle più giovani, a realizzare i propri ideali riproduttivi dandogli l'opportunità di avere il numero di figli desiderato, il primo requisito da rispettare è proprio la durata e la stabilità degli interventi.

L'assegno unico e universale a cui si arriverà anche attraverso la misura transitoria prevista dal presente decreto costituisce un beneficio economico attribuito progressivamente a tutti i nuclei familiari con figli a carico per favorire la natalità, sostenere la genitorialità e promuovere l'occupazione, in particolare quella femminile. Tutti interventi auspicabili specie nel contesto demografico italiano. Un contesto che lascia poco spazio a dubbi ed esitazioni (Fig. 1). Il numero dei nati è sceso infatti dalle 577 mila unità del 2008 alle 404 mila dello scorso anno ed è difficile pensare che nel 2021 si possa registrare un aumento; parallelamente i decessi sono aumentati per il progressivo invecchiamento della popolazione e sono arrivati a 746 mila nel 2020 per effetto della pandemia. Il risultato è stato un saldo naturale che dal 2008 è diventato sempre più deficitario e che, in questi ultimi sette anni, non è stato più compensato dagli arrivi dall'estero dando così luogo a una vistosa diminuzione della popolazione. Del resto, è stata solo la straordinaria crescita dell'immigrazione straniera, registrata tra il 1990 e l'inizio della crisi economica, ad aver consentito l'aumento del numero di abitanti, bilanciando un saldo naturale da tempo in sostanziale equilibrio, rallentando così il processo di invecchiamento e la diminuzione della popolazione in età lavorativa. Ciò nonostante siamo uno dei paesi più vecchi al mondo e il perdurare della crisi economica e l'arrivo del Covid hanno ridotto il contributo demografico dell'immigrazione.

La diminuzione dei nati registrata in questi anni è il risultato combinato del calo della fecondità e della contemporanea riduzione delle donne in età riproduttiva. Oltre, quindi, a una minore propensione delle coppie a fare figli si è anche aggiunta una diminuzione del numero di donne tra i 15 e i 49 anni. Le donne nate tra la seconda metà degli anni Sessanta e la prima metà dei

Settanta, ultimo periodo di alta fecondità, stanno infatti via via uscendo dalla fase riproduttiva per essere sostituite dalle generazioni sempre meno consistenti nate nella fase di forte calo della fecondità. Tra il 2008 e il 2021 si è passati da 13,8 milioni di donne in età feconda a 12 milioni, con una perdita di 1,8 milioni pari al 13,2% del totale.

Fig. 1: Nascite, morti, saldo naturale e totale in Italia, 2002-2020 (Valori assoluti in migliaia)

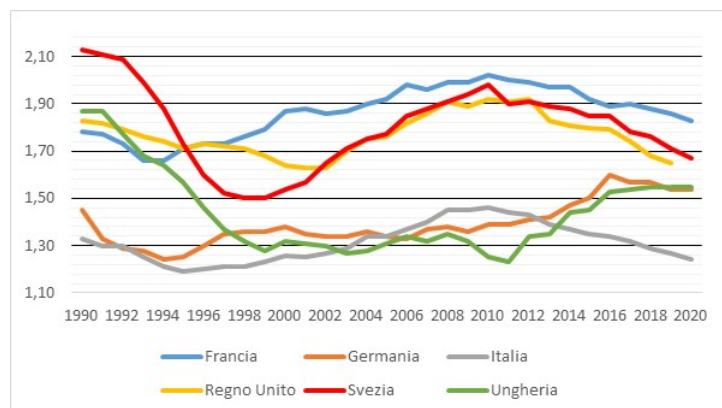


Fonte: dati Istat.

In termini di fecondità, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta il tasso di fecondità totale (TFT) italiano è sceso al di sotto del livello di sostituzione di 2,1 figli e da almeno trent'anni presenta valori tra i più bassi del Continente. Il minimo storico è stato toccato nel 1995 con 1,19 figli per donna e la ripresa successiva, interrottasi per altro con la crisi economica, deve molto alle nascite da genitori stranieri. In realtà, questo processo di diminuzione della fecondità ha riguardato l'intera Europa e va visto nel quadro di una radicale trasformazione della demografia del continente, entrata pienamente in quella che è conosciuta come "Seconda transizione demografica" e che è strettamente legata a tutti gli altri profondi cambiamenti comportamentali e sociali registrati in questi anni.

Negli ultimi decenni la distanza del TFT dal livello di sostituzione nei paesi europei è stata più o meno ampia, con ricadute sul piano demografico di diversa intensità. La stessa letteratura demografica ha cercato di differenziare le situazioni, individuando quattro fasce: una in cui i TFT sono moderatamente bassi (*moderate levels*), stando tra 1,7 e 2 figli per donna; una con valori bassi tra 1,5 e 1,7; la terza con livelli molto bassi (*very low level*), tra 1,5 e 1,3; l'ultima di *lowest-low level*, in cui si scende sotto 1,3. L'ampiezza degli effetti sulla struttura per età è ovviamente direttamente proporzionale alla fascia di appartenenza: in quella con i valori più elevati gli squilibri nella struttura per età sono minori ma aumentano scendendo nelle fasce sottostanti. Le differenze tra paesi appaiono notevoli anche limitandosi a considerarne solo alcuni (Fig. 2).

Fig. 2 - TFT in alcuni paesi europei, 1990-2020 (Numero medio di figli per donna)



Fonte: dati Eurostat, con integrazioni da dati nazionali.

Tra i paesi considerati l'unico attualmente nella fascia di *lowest-low level* è proprio l'Italia, in cui il TFT è sceso con continuità dagli 1,46 figli per donna del 2010 agli 1,24 del 2020. Germania e Ungheria hanno visto invece in questi ultimi anni crescere i loro TFT, che in entrambi i casi sono ora sopra la soglia degli 1,5 figli, segnalando una maggiore capacità di assorbire gli effetti negativi della crisi e politiche di incentivazione delle nascite che, in Germania, si sono sommate agli effetti di una consistente immigrazione. Più alti i valori negli altri tre paesi, con una comune tendenza alla diminuzione, che in Svezia e Regno Unito ha portato il TFT al di sotto degli 1,7 figli per donna.

Come si vede, in tutti i paesi considerati vi è stato un più o meno ampio allontanamento dal livello di fecondità che assicura nel tempo la sostituzione delle generazioni dei genitori con quelle dei figli. Nel nostro paese, ma non solo, il disallineamento è stato ed è particolarmente largo e le conseguenze sono e saranno nei prossimi anni più intense e più difficili da gestire. È infatti evidente che più è bassa la fecondità, minori sono le dimensioni delle nuove generazioni e più ampi sono gli squilibri che vengono a crearsi nella struttura per età di una popolazione, con la conseguente necessità di intervenire su tutti quei meccanismi sociali ed economici che sono stati creati e pensati quando vi erano meno anziani, più giovani e più persone in età da lavoro.

La crisi economica del 2008 e quella del 2011 hanno colpito con particolare durezza l'Italia e gli altri paesi mediterranei dell'Unione Europea, con evidenti effetti sulla natalità e la fecondità. D'altra parte sono stati proprio i giovani a risentire maggiormente della recessione, in un contesto come quello italiano che già non brillava per attenzione a una fascia d'età che per la riproduzione di una popolazione è evidentemente essenziale. Non solo, il perdurare ormai quarantennale della bassa fecondità ci ha fatto ormai entrare in quella trappola demografica che mette insieme tassi contenuti

e dimensioni declinanti della popolazione femminile in età riproduttiva, con l'inevitabile risultato di un calo vistoso nelle dimensioni delle nuove generazioni. Un quadro non certo roseo su cui dal marzo del 2020 pesano anche gli effetti della pandemia.

3. Le conseguenze della bassa fecondità

Le principali conseguenze di una persistente bassa fecondità sono l'invecchiamento della popolazione e un calo del potenziale di forza lavoro; un aumento della domanda di cura e di assistenza da parte della massa di anziani; un appesantimento dei rapporti nei sistemi pensionistici a ripartizione; la probabile diminuzione della domanda interna di beni e di servizi a causa dell'invecchiamento dei consumatori e della possibile diminuzione del loro potere d'acquisto o il suo dirottamento su esigenze sanitarie e di supporto.

Si può dire che il quadro demografico e socio-economico qui tratteggiato è presente in quasi tutte le parti d'Europa. Tuttavia, le forme e la gravità dei vari problemi si differenzia in misura rilevante, così come sono ampie le differenze nella consapevolezza dei problemi che ne conseguono e nella messa in campo di interventi per contrastarli. Inoltre, sono stati diversi i tempi e i percorsi seguiti per giungere alla situazione attuale. Inutile dire che anche sotto il profilo dell'invecchiamento il nostro paese presenta una delle situazioni più problematiche. Gli effetti della bassissima fecondità sulla struttura per età si stanno però ormai manifestando in tutte le classi di età: è significativo che tra oggi e il 2040 l'Italia registrerà in termini relativi la più ampia diminuzione della popolazione in età lavorativa tra i sei paesi europei considerati (Tab. 1).

Tab. 1 – Variazioni della popolazione in età lavorativa (20-64) in alcuni paesi europei, 2020-40
(Valori assoluti in milioni)

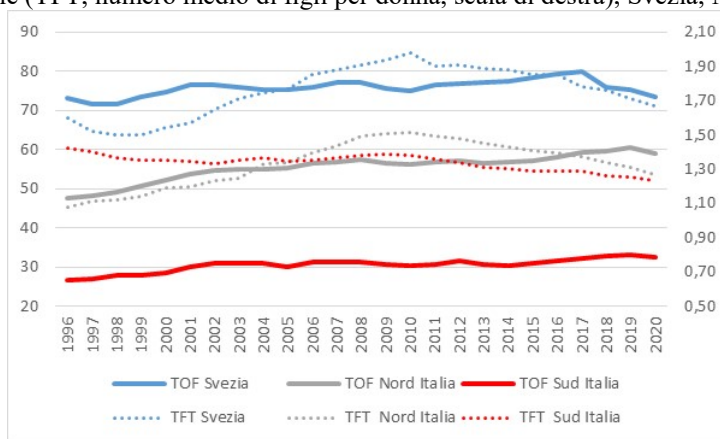
Paese	2020	2040		Variazione totale (2020-2040, v.a.)		Variazione totale (2020-2040, %)	
		Con Mig.	Senza Mig.	Con Mig.	Senza Mig.	Con Mig.	Senza Mig.
Svezia	5,7	6,0	5,5	0,2	-0,3	4,0	-4,7
Regno Unito	39,5	39,8	37,1	0,3	-2,4	0,7	-6,1
Francia	36,3	35,1	34,0	-1,3	-2,3	-3,5	-6,3
Ungheria	5,8	5,0	4,9	-0,8	-0,9	-14,1	-15,9
Germania	49,8	42,9	40,3	-6,9	-9,5	-13,9	-19,0
Italia	35,6	29,3	27,6	-6,3	-8,0	-17,7	-22,5

Fonte: elaborazioni su dati United Nations 2019.

Diverso in Europa appare anche il contesto complessivo in cui le coppie si trovano a decidere e ad attuare le proprie scelte riproduttive. Un semplice confronto tra i tassi di occupazione femminile e i tassi di fecondità della Svezia e del Nord e del Sud Italia (Fig. 3) può aiutarci a comprendere la ben diversa relazione tra fecondità e lavoro delle donne. Un aspetto cruciale se si vuole aiutare la

genitorialità e puntare a una modernizzazione del paese. Nel 2019, prima del Covid, in Svezia il tasso di occupazione femminile era del 75,4% e il TFT di 1,71 figli per donna; nello stesso anno nel Nord Italia la quota di lavoro delle donne era di 15 punti percentuali più bassa (60,4%) e l'indicatore di fecondità si fermava a 1,31. I valori del Mezzogiorno erano entrambi i più bassi, con un tasso di occupazione del 33% e un TFT di 1,26. Il tasso di occupazione femminile del nostro paese è aumentato in questi anni, ma anche nel Nord è ancora lontano dai livelli svedesi e l'ampio scarto nella partecipazione delle donne alle attività lavorative si accompagna, situazione inimmaginabile sino a qualche decennio fa, una larga differenza anche nei tassi di fecondità sempre a vantaggio del paese scandinavo.

Fig. 3 – Tasso di occupazione femminile (TOF, 15-64 anni, valore percentuale, scala di sinistra) e tasso di fecondità totale (TFT, numero medio di figli per donna, scala di destra), Svezia, Nord e Sud Italia, 1996-2020



Fonte: dati Eurostat.

4. Gli effetti delle misure

In generale, intervenire sulle politiche familiari per rafforzare il sostegno pubblico alla natalità appare quanto mai opportuno, perché la *questione demografica* rappresenta uno dei grandi temi che il nostro paese deve affrontare. In questo senso, razionalizzare, semplificare e dare soprattutto vita a interventi stabili nel tempo, su cui coppie e famiglie possano contare nel lungo periodo, rappresenta un passo importante di una strada che sarà però lunga e tutt'altro che agevole. In questo percorso il provvedimento in esame appare un passo importante che permette, stando alla relazione tecnica di accompagnamento, di intervenire su una platea di beneficiari costituita da 1,8 milioni di famiglie con 2,7 milioni di minori che sinora non erano titolate ad usufruire degli assegni familiari. Si tratta di un passo necessario ma non certo sufficiente ad affrontare il problema demografico del paese. D'altra parte lo stesso *Family Act* prevede una platea più ampia e articolata di interventi che vanno dal sostegno dell'educazione ai figli, all'ampliamento dei congedi parentali e di paternità, alle misure per incentivare il lavoro femminile e sostenere le famiglie in formazione e aiutare i giovani

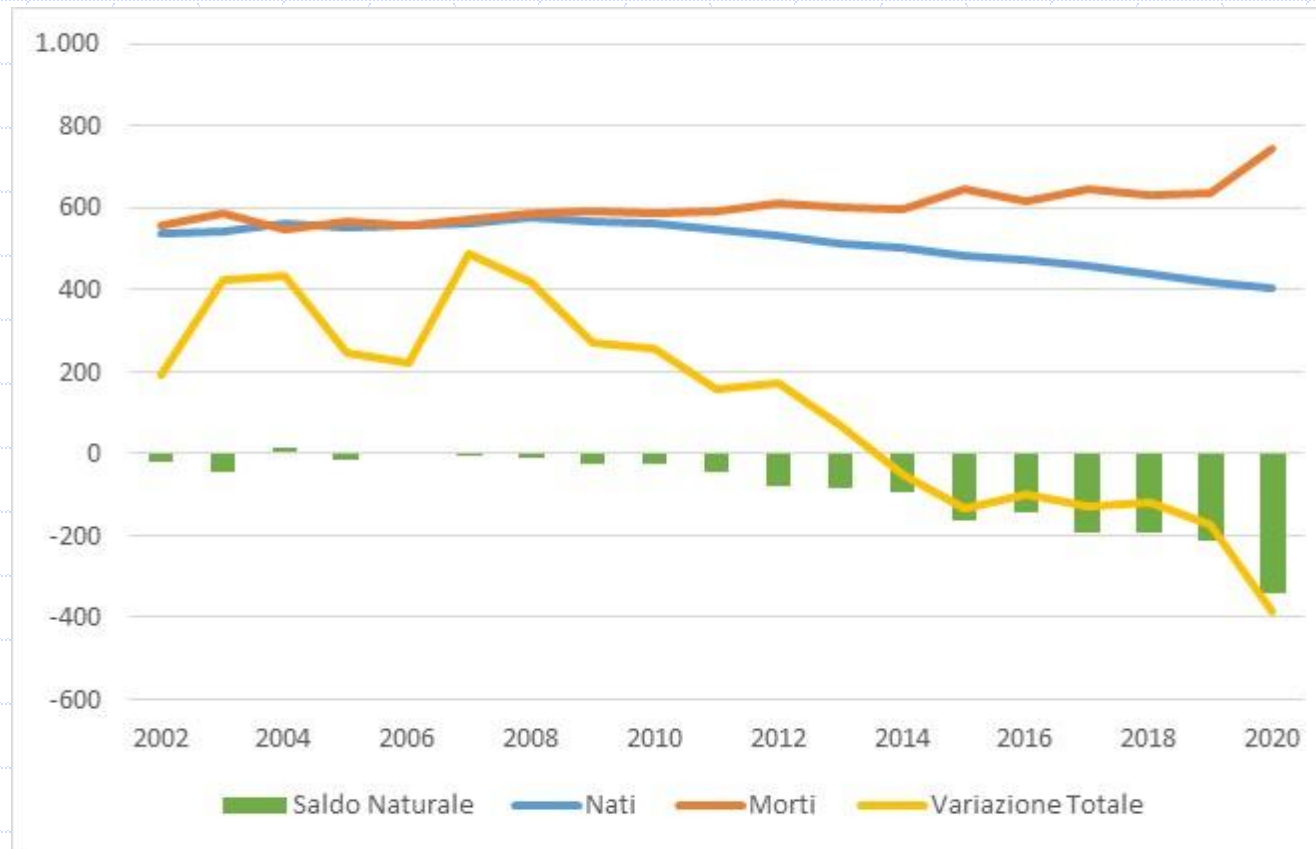
ad acquisire la propria autonomia finanziaria. Misure che intervengono su aspetti della vita sociale in cui il nostro paese presenta forti ritardi rispetto a molti paesi dell'Unione, specie per quanto riguarda la condizione dei giovani e delle donne, soprattutto nel Mezzogiorno, e alle quali sarebbe quanto mai opportuno destinare maggiori risorse e riservare più attenzione.

11^a Commissione permanente (Lavoro pubblico e privato,
previdenza sociale) Senato della Repubblica
Roma, 22 giugno 2021

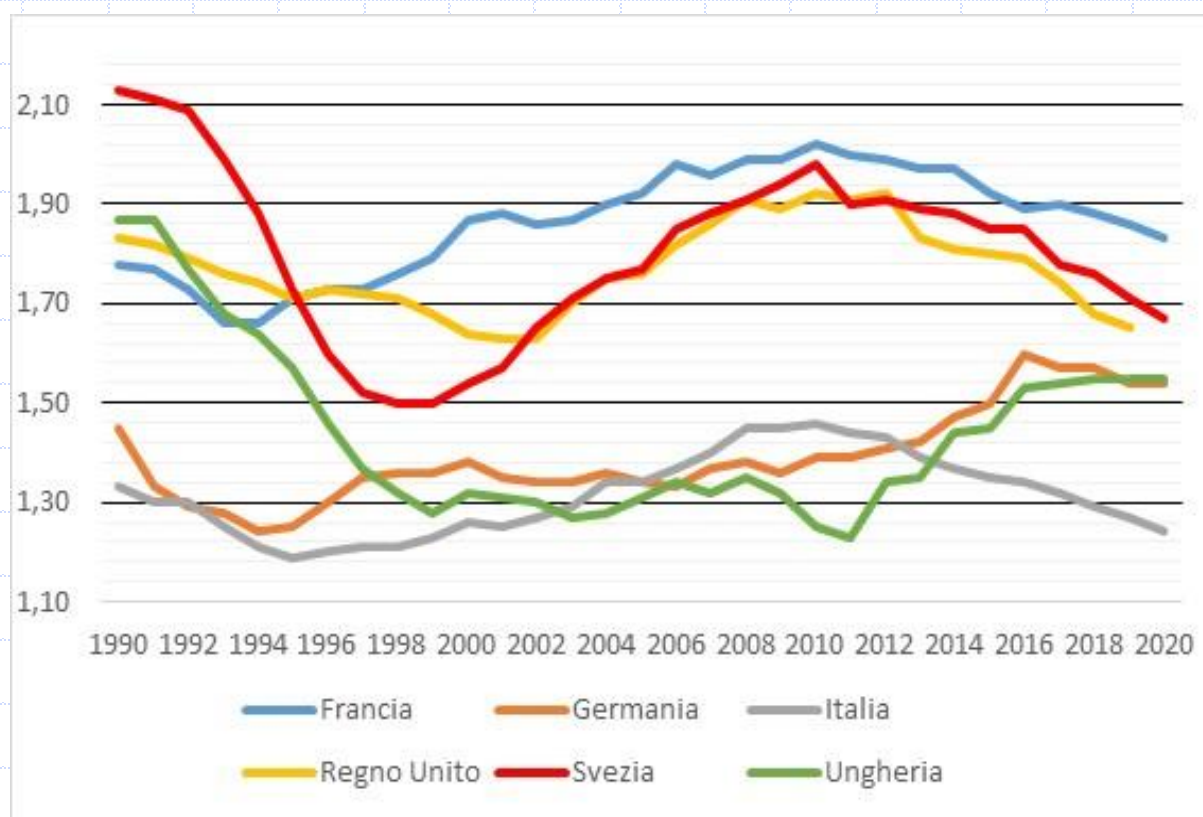
Audizione sul Disegno di legge 79/2021 Conversione in legge del decreto-legge 8 giugno 2021 n.79, recante misure urgenti in materia di assegno temporaneo per figli minori

Corrado Bonifazi, IRPPS-CNR

Nascite, morti, saldo naturale e totale in Italia, 2002-2020 (Valori assoluti in migliaia)



TFT in alcuni paesi Europei, 1990-2020



Variazioni della popolazione in età lavorativa (20-64) in alcuni paesi europei, 2020-40 (Valori assoluti in milioni)

Paese	2020	2040		Variazione totale (2020-2040, v.a.)		Variazione totale (2020-2040, %)	
		Con Mig.	Senza Mig.	Con Mig.	Senza Mig.	Con Mig.	Senza Mig.
Svezia	5,7	6,0	5,5	0,2	-0,3	4,0	-4,7
Regno Unito	39,5	39,8	37,1	0,3	-2,4	0,7	-6,1
Francia	36,3	35,1	34,0	-1,3	-2,3	-3,5	-6,3
Ungheria	5,8	5,0	4,9	-0,8	-0,9	-14,1	-15,9
Germania	49,8	42,9	40,3	-6,9	-9,5	-13,9	-19,0
Italia	35,6	29,3	27,6	-6,3	-8,0	-17,7	-22,5

Tasso di occupazione femminile (15-64, %, scala di sinistra) e TFT (scala di destra) in Svezia, Nord e Sud Italia

