CAMERA DEI DEPUTATI N. 2548

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato PASETTO

Nuove norme per una politica della popolazione

Presentata il 20 aprile 1993

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La grave e marcatissima crisi demografica che si sta verificando in Italia ormai da parecchi anni, a causa di una preoccupante diminuzione delle nascite (il nostro è il Paese del mondo in cui nascono meno figli in assoluto), evidenzia la necessità e l'urgenza di elaborare un progetto ampio ed organico di politica della popolazione, di cui è parte una politica della natalità.

È nota la ritrosia delle democrazie occidentali, timorose di evocare i fantasmi di improponibili ed anacronistiche politiche di potenza o di intromettersi nelle scelte di vita individuali, ad affrontare il problema del calo demografico. Tuttavia, poiché avere o non avere un figlio non è solo un fatto privato, ma è cosa che riguarda la società intera, lo Stato ha il dovere, prima ancora che il diritto, di farsi carico dei problemi inerenti alla procreazione. Lo Stato infatti non esaurisce la sua funzione solo in relazione ai cittadini attualmente esistenti, ma deve pensare ed agire per la tutela e l'interesse delle generazioni future.

Non è difficile capire quali siano le pericolose conseguenze della denatalità. Esse vanno dallo squilibrio dei rapporti tra le varie fasce d'età della popolazione all'« anzianizzazione », dall'aumento dei costi per la previdenza e per l'assistenza sociale e sanitaria al richiamo massiccio di mano d'opera straniera. Ma il rischio più grande è che nel lungo periodo possa addirittura estinguersi la Nazione italiana. E allora, dal momento che la primissima funzione dello Stato è quella di garantire l'esistenza e l'identità dei propri cittadini, sia presenti sia futuri, risulta chiaro quanto sia necessario ed urgente porre mano ad un intervento legislativo organico finalizzato a realizzare una saggia politica della popolazione che riesca,

in termini di tempo ragionevoli, ad invertire l'attuale tendenza alla denatalità, riportando ad una situazione di equilibrio demografico prima che gli effetti negativi del calo delle nascite conducano ad un punto di non ritorno.

La situazione nel mondo.

Secondo le attuali teorie, le dinamiche demografiche delle popolazioni del nostro pianeta sono caratterizzate da una fase « pre-transizionale », durante la quale la quantità della popolazione è stabile, con alti tassi di nascite e morti, da una fase « post-transizionale », contrassegnata da tassi di natalità e mortalità molto bassi, e da una fase « transizionale », di passaggio appunto tra le due suddette.

La fase di transizione non è iniziata ovviamente dappertutto nello stesso momento essendo condizionata da molte variabili di natura culturale ed economica.

È così che, per esempio, nella maggior parte dell'Africa, in Iran, in Afghanistan e nella Penisola Arabica è già avvenuto il declino delle morti, ma non ancora quello delle nascite, che invece è già in atto in Paesi come l'India, la Turchia ed il Marocco.

Cina, Indonesia, Brasile e Messico, dopo il *boom* delle nascite degli ultimi decenni, sono già in via di stabilizzazione. L'Europa, il Nord America, l'ex URSS, il Giappone e l'Australia sono nell'ultima fase di transizione.

La situazione europea è caratterizzata da una stabilizzazione delle popolazioni di Francia, Olanda e Gran Bretagna, mentre Italia, Germania e Spagna sono in continua diminuzione numerica.

In Italia.

L'Italia è ormai in una fase « post-transizionale », in quanto la natalità è diminuita al punto da compromettere l'equilibrio stesso della popolazione.

All'inizio degli anni '90 il tasso di fecondità italiano è di 1,3 figli per donna: il più basso del mondo, con i capi estremi in Liguria (0,9) e Campania (1,8).

Secondo gli studi demografici, con l'attuale tendenza, la popolazione italiana per i prossimi venti anni si stabilizzerà sui 56-57 milioni, poi precipiterà e, a metà del prossimo secolo, calerà a 40 milioni.

Tale processo non avverrà con gli stessi tempi per tutte le regioni: Liguria ed Emilia sono destinate prima delle altre alla scomparsa a lungo termine.

L'anzianizzazione.

La prima e macroscopica conseguenza della diminuzione delle nascite è l'anzianizzazione. Oggi in Italia gli anziani sono il 14 per cento della popolazione; nel 2010 saranno il 19 per cento e nel 2040 il 30 per cento. All'anzianizzazione della società è strettamente connesso un altro dato destinato a segnare pericolosamente la società dei prossimi decenni: il « tasso di dipendenza », ovvero il rapporto tra popolazione attiva e popolazione passiva. Così, se oggi cento persone attive mantengono trentuno anziani, nel 2040 cento persone attive ne dovranno mantenere settantaquattro, con un onere sull'economia, sul sistema previdenziale e su quello sanitario evidentemente insostenibile.

Condizionamenti.

In Italia, come nel resto d'Europa, la diminuzione della fecondità è da attribuire al fatto che la coppia, nella società d'oggi, non è incentivata ad avere figli perché mancano sia le gratificazioni morali che quelle materiali. Il calo demografico infatti è la conseguenza di una certa cultura materialistica ed edonistica, ma anche e soprattutto di condizionamenti sociali ed economici, che oggi penalizzano chi ha figli.

Anche la diminuzione dei matrimoni influisce sul calo della fecondità poiché nella società italiana restano piuttosto rare le nascite fuori dal matrimonio.

C'è inoltre da rilevare che la legislazione italiana negli ultimi quarantacinque anni ha di fatto penalizzato la famiglia con figli in quanto detrazioni fiscali ed assegni familiari sono inconsistenti in rapporto ai costi reali.

A tale proposito, a titolo d'esempio, si deve rilevare come, nel 1989, solo il 37 per cento dei 19.000 miliardi di lire versati dai lavoratori dipendenti alla cassa unica per gli assegni familiari sia stato redistribuito alle famiglie, a dimostrazione di quanto poco oggi si tenga conto della famiglia e delle sue esigenze.

È insomma un dato di fatto che in Italia oggi una coppia che vuole avere figli è svantaggiata ed a tale proposito esiste un dato ISTAT che rileva come il tenore di vita di una famiglia scenda all'aumentare del numero dei figli.

Donna e lavoro.

A queste considerazioni si deve aggiungere che il diritto al lavoro delle donne cozza pesantemente con il diritto ad avere figli. Si pensi che solo il 10 per cento delle lavoratrici è occupato *part-time*, orario che notoriamente riesce a favorire l'armonizzazione tra l'attività lavorativa e quella di madre. A tale proposito l'Italia deve fare ancora molto rispetto ad altri Stati europei: in Francia, infatti, il 24 per cento delle lavoratrici gode del *part-time*; in Germania il 30 per cento; in Gran Bretagna il 44 per cento ed in Olanda il 57 per cento.

Esiste inoltre una mancanza di adeguamento degli orari di lavoro con quelli di asili, scuole e negozi, che penalizza ulteriormente la donna lavoratrice che vuole essere anche madre, tanto che c'è una relazione inversa tra indici lavorativi della donna e tasso di fecondità.

Casa.

Anche l'errata e miope politica immobiliare (equo canone) dei Governi che si sono finora succeduti ha influito negativamente sia sulla formazione di nuclei familiari sia sulla decisione di avere nuovi figli, a causa delle note difficoltà di reperire nuove abitazioni su un mercato bloccato per tanti anni.

C'è anche da dire che l'onere dell'acquisto di una casa è pure un disincentivo ad avere figli.

Politica fiscale.

Anche la politica fiscale attuata negli ultimi decenni non è stata certo di incoraggiamento alla natalità.

Tra il 1982 ed il 1991 per i redditi da lavoro dipendente è più che dimezzato il beneficio riconosciuto al lavoratore con moglie e figli a carico. Infatti, se si considera 100 il reddito del lavoratore con a carico il solo coniuge, quello con coniuge e due figli a carico è passato da 111 (nel 1982) a 105 (nel 1991). Va da sé che una politica fiscale che non solo non è di incentivo, ma è addirittura di ostacolo alla natalità deve essere anch'essa modificata alla luce dell'emergenza demografica.

Immigrazione.

C'è inoltre da notare che il progressivo decremento demografico rende il fenomeno dell'immigrazione sempre più pericoloso per gli equilibri sociali dell'Italia in particolare e dell'Europa in generale. Oggi la popolazione straniera presente in Europa ammonta a 7 milioni di immigrati extraeuropei. La potenziale destabilizzazione sociale, specie se vista nella prospettiva di qualche decennio, è molto maggiore di quanto non riveli il numero degli immigrati attualmente presenti. Infatti, essi appartengono per la quasi totalità ad una fascia di popolazione adulta ad elevato tasso di fecondità, fatto, questo, destinato a creare ulteriori squilibri sociali. La politica demografica che si deve attuare è una politica di lungo periodo, che deve essere supportata da un'azione culturale di ampio respiro che travalica i confini nazionali.

Interesse individuale e interesse collettivo.

In una società dove viene dato sempre più spazio all'economia a scapito dei valori, bisogna ritornare ad una visione politica organica affinché l'interesse particolare e l'immediato non compromettano irrimediabilmente il futuro della Nazione di cui facciamo tutti parte, compresi coloro che ritengono di non dover sopportare alcun sacrificio per le generazioni future.

Costoro, che oggi in nome dell'utile economico immediato raccolgono consensi, frutto di demagogia e qualunquismo, tra i loro progetti mettano anche in conto il tracollo irreversibile che subirà il sistema economico italiano quando un terzo della popolazione dovrà mantenere gli altri due terzi, vecchi e deboli. Ma, poiché, se esistono interessi individuali, esistono anche interessi della società, che balzano all'occhio nello specifico campo della natalità, lo Stato ha il diritto-dovere di armonizzare queste due sfere di interessi, in modo che le scelte delle famiglie non siano di danno alla collettività – presente e futura – e che le esigenze della società non condizionino negativamente quelle delle coppie.

Lo Stato ha il dovere di gestire non solo il presente, ma anche di preparare il futuro; perciò deve definire una seria politica demografica indicando gli obiettivi a medio e lungo termine ed i mezzi per il loro conseguimento.

Orientamento alla famiglia.

Ciò non dovrebbe essere un problema perché, secondo dati statistici affidabili, gli italiani, nonostante tutto, sono ancora ben orientati verso la famiglia ed i figli.

Secondo uno studio della professoressa Palomba del Consiglio nazionale delle ricerche, « Il figlio è per tutti l'unico legame certo e durevole che abbiamo nella vita. In un periodo in cui il rapporto matrimoniale si fa più instabile, almeno in linea tendenziale, perdendo il requisito di indissolubilità e diventando una possibile fonte di insicurezza, in una società in cui i termini di riferimento si fanno sfumati e aumentano le fonti di incertezza, il legame di sangue resta l'unico su cui contare: la famiglia, i figli, la tradizione italiana che esalta i legami fra generazioni sono ben lontani dall'essere scomparsi ».

Se anche gli italiani oggi sentono i figli più come una gratificazione personale che come un dovere sociale, essi risultano avere un modello ideale di fecondità ben superiore a quello poi attuato nella realtà. Questo divario tra il numero ideale di figli e il numero di quelli poi avuti in realtà dimostra che esistono dei freni che possono essere rimossi.

Utilità dell'intervento sociale.

Se allora non vi sono grosse barriere psicologiche ad una politica della popolazione e ad una campagna pro-natalista si deve dedurre che interventi di tipo sociale, economico e fiscale possono incidere positivamente su un incremento della fecondità. A tale proposito è illuminante l'esempio della Svezia dove, prima che in altri Paesi europei, s'era verificato un crollo delle nascite e dove sono stati presi provvedimenti di carattere economico e sociale a favore della natalità; in quel Paese, tra il 1983 ed il 1987, il tasso di fecondità è passato da 1,61 a 1,84 e nel 1988 s'è avvicinato a 2, vicinissimo alla quota di 2,1, che garantisce un perfetto ricambio della popolazione; fatto che dimostra in maniera sufficientemente chiara come possa essere utile una politica della natalità.

Ma anche quanto è stato fatto nella vicina Francia nell'ambito di una politica pro-natalista dimostra che un intervento legislativo di incoraggiamento alla procreazione ha effetti positivi. Infatti, proprio le donne francesi, che negli ultimi due secoli erano state le meno feconde della storia, hanno fatto aumentare il tasso di fecondità, portando ad una stabilizzazione della popolazione.

Terzo figlio.

I demografi ritengono che oggi in Italia per invertire la tendenza alla denatalità e per ottenere un riequilibrio della popolazione bisogna far risalire il tasso di fecondità ad un livello di 1,7-1,8 figli per donna (il livello di sostituzione è – come già rilevato – di 2,1), mentre oggi il tasso è di 1,3. Poiché è provato che per una coppia è più facile avere il terzo figlio che il secondo od il primo, essi ritengono più efficace, al fine di un incremento della natalità, puntare sul « terzo figlio ». Per ottenere quindi un buon risulato bisognerebbe che il 25-30 per cento delle donne avessero un terzo figlio. Cosa di non semplice attuazione, se si considera che *conditio sine qua non* per avere un terzo figlio è averne già due e che, ad esempio, nell'Italia del nord il 68 per cento delle donne a trentacinque anni ha uno o zero figli e che solo il 28 per cento ne ha due. È pertanto necessario, nel predisporre uno strumento legislativo in favore della natalità, tenere conto di questa indicazione.

L'intervento economico in favore dei figli dev'essere graduato in base all'ordine di nascita e centrato sul terzo figlio in particolare, in quanto, secondo i demografi, è sul terzo figlio che si deve puntare per riequilibrare l'attuale *deficit* di nascite: verranno pertanto corrisposte 200.000 lire al mese per il primo e per il secondo figlio fino al compimento del terzo anno di età e 500.000 lire per il terzo figlio, qualunque sia il reddito familiare.

Centralità della famiglia.

C'è poi da considerare che una politica della popolazione ad ampio respiro deve tenere conto del ruolo centrale che la famiglia va riassumendo per supplire a tutte le carenze della sfera pubblica, soprattutto nel campo della sicurezza sociale. È notorio che è nell'ambito della famiglia che viene attuato il miglior servizio di custodia dei figli, e, in tema di anzianizzazione della società, è altrettanto noto che è sempre al suo interno che si può attuare il miglior servizio di assistenza per le persone anziane e per quelle svantaggiate, offrendo loro cura, sicurezza ed affetto. È ancora all'interno della famiglia che si può restituire ai nonni quel ruolo che hanno avuto da sempre di custodi saggi e di educatori.

Un'accorta e lungimirante politica della popolazione centrata sulla famiglia potrà, nel giro di qualche decennio, sollevare le strutture pubbliche da molte spese inerenti all'assistenza sociale e sanitaria degli anziani.

È comunque necessario ampliare, migliorare ed incrementare il servizio degli asili nido e delle scuole materne, razionalizzandone gli orari ed incentivando, attraverso opportune detassazioni, la creazione di asili finanziati dai datori di lavoro.

Part-time.

Uno dei principali ostacoli alla maternità è indubbiamente la difficile armonizzazione tra il lavoro della donna ed il suo ruolo di madre. E dal momento che al giorno d'oggi è impensabile centrare una politica della natalità su una figura femminile racchiusa tra le pareti domestiche, si deve senz'altro intervenire su tutta la complessa sfera dei rapporti tra donna, lavoro, strutture di custodia dei figli, scuola ed ambiente esterno. Fondamentali, a questo proposito, sono l'incremento e l'incoraggiamento del *part-time* attraverso la fiscalizzazione degli oneri contributivi.

Lavoro e maternità.

Le agevolazioni in caso di maternità, pur essendo utili, sono poca cosa rispetto ad un problema qual è la nascita di un figlio, tanto importante, sia per la famiglia che per la società, da dover comportare cinque o sei anni di congedo e non qualche settimana o qualche mese.

Ciò oggi può realisticamente essere preso in seria considerazione per il fatto che la vita media della donna supera quella dell'uomo di sei-sette anni, periodo che potrebbe essere appunto usato, come una sorta di pensionamento anticipato, per le maternità. Ove tale forma di prepensionamento non fosse attuabile per ragioni inerenti al datore di lavoro o alla lavoratrice, scatterà la nuova normativa circa il congedo di gravidanza e di maternità, i quali consisteranno rispettivamente in trenta e seicento giorni (lo stesso periodo è contemplato nella nuova politica per la maternità in Germania), totalmente a carico dell'INPS.

Assegni familiari.

Gli assegni familiari devono assumere una dimensione non più solo simbolica, ma di reale contributo della società al mantenimento dei figli fino alla maggiore età.

È interessante in proposito l'esempio della Francia, dove si stima che la politica di assegni familiari introdotta nel 1945 abbia determinato un aumento delle nascite intorno al 20 per cento.

Detrazioni fiscali.

Appare infine opportuno stabilire una detrazione fiscale, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, sul reddito da lavoro autonomo di lire 2.400.000 per il primo e per il secondo figlio e di lire 6.000.000 per il terzo figlio fino al compimento del terzo anno di età per comprendere anche i lavoratori autonomi nella politica in favore della natalità.

Onorevoli colleghi, queste sono le ragioni che hanno motivato la presentazione di questa proposta di legge che, attraverso il contributo che le altre forze politiche vorranno dare nel corso del relativo dibattito, potrà diventare un utile strumento per una nuova politica della popolazione.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Lo Stato, anche in attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, riconosce il valore sociale della maternità e della paternità e garantisce le decisioni individuali di procreazione, rimuovendo gli ostacoli di carattere economico e sociale che possano rappresentare un impedimento a tali scelte.

ART. 2.

1. Lo Stato tutela la donna nella sua funzione di madre, garantendo allo stesso tempo il suo inserimento nel mondo del lavoro.

2. Il Governo, nell'ambito di una politica occupazionale volta alla incentivazione del lavoro a tempo parziale, è delegato ad adottare uno o piu decreti legislativi secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) revisione della disciplina del lavoro *part-time* per una sua effettiva rivalutazione sul piano dei rapporti economico-sociali;

b) predisposizione di apposite liste di collocamento per le lavoratrici che si dichiarino disponibili ad accettare un'occupazione a tempo parziale;

c) predisposizione di speciali contratti di lavoro da stipularsi tra un datore di lavoro e più lavoratori che rispondano in solido della integrale copertura dell'orario di lavoro;

d) incentivazione del lavoro *part-time* per la lavoratrice.

3. I decreti legislativi di cui al comma 2 sono adottati dal Governo entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della

presente legge e sono sottoposti al parere delle competenti Commissioni parlamentari prima della loro definitiva approvazione.

ART. 3.

1. Lo Stato garantisce le condizioni che rendono possibile la crescita e l'educazione dei figli nell'ambito della famiglia, anche attraverso la predisposizione di un congruo periodo di congedo di maternità per la donna lavoratrice.

2. Per le medesime finalità di cui al comma 1 sono incentivati i programmi di supporto socio-sanitario alla famiglia per rendere possibili nel suo interno la permanenza degli anziani e l'integrazione di disabili e handicappati.

ART. 4.

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge il congedo per maternità, previsto per la lavoratrice dalla normativa vigente, è suddiviso in:

a) congedo per gravidanza, pari a trenta giorni prima della data prevista per il parto;

b) congedo per maternità, pari a seicento giorni dalla nascita del figlio.

2. I periodi di congedo di cui al comma 1 sono a totale carico dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) che, per detti periodi, corrisponde alla lavoratrice mensilità pari all'80 per cento dell'ultimo stipendio percepito.

3. Sono abrogate tutte le altre disposizioni vigenti in materia incompatibili con quanto previsto ai commi 1 e 2.

ART. 5.

1. La lavoratrice dipendente, a partire dalla nascita del figlio, ha facoltà di ottenere un congedo speciale per un periodo fino a sei anni, durante il quale non per-

cepisce lo stipendio ma le è riconosciuto unicamente il diritto alla conservazione del posto di lavoro.

2. Durante il periodo di cui al comma 1 l'INPS, a titolo di prepensionamento, corrisponde alla lavoratrice quote mensili equivalenti alla pensione minima.

3. Al fine di garantire all'INPS la corresponsione dei contributi relativi agli anni necessari per il diritto alla pensione, di cui abbia già usufruito anticipatamente ai sensi del presente articolo, la lavoratrice è tenuta a prolungare oltre il normale limite di pensionamento il proprio rapporto di lavoro per un periodo di tempo uguale a quello del congedo ottenuto. In caso di impossibilità, la lavoratrice è comunque tenuta a versare corrispondenti contributi volontari.

4. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano alle imprese che abbiano un organico di almeno venti dipendenti, esclusi quelli assunti a tempo parziale.

ART. 6.

1. Il Governo adotta norme per l'adeguamento degli orari di lavoro di uffici e negozi, che devono essere compatibili con quelli degli asili nido e delle scuole.

2. Nella scuola materna, in quella elementare e nella scuola media inferiore l'orario scolastico è suddiviso normalmente in ore antimeridiane e pomeridiane dal lunedì al venerdì, escludendo il sabato e la domenica.

ART. 7.

1. Il primo comma dell'articolo 1 della legge 6 dicembre 1971, n. 1044, modificato dall'articolo 6 della legge 29 novembre 1977, n. 891, è sostituito dal seguente:

« Gli asili nido accolgono tutti i bambini di età fino a tre anni e rappresentano un servizio pubblico a carattere socio-educativo volto ad assicurare le differenti necessità delle famiglie e dei loro figli ».

2. Al n. 1) del primo comma dell'articolo 6 della legge 6 dicembre 1971, n. 1044, sono aggiunte, in fine, le parole: « , garantendo anche un servizio ridotto o temporaneo, con disponibilità di orari diversificati ».

ART. 8.

1. Ai lavoratori dipendenti è corrisposto un assegno di natalità pari a 200.000 lire mensili per il primo e per il secondo figlio e a 500.000 lire mensili per il terzo. L'assegno è corrisposto, indipendentemente dal reddito familiare, fino al compimento del terzo anno di età del figlio.

2. Ai lavoratori autonomi è riconosciuta una detrazione dal reddito annuo imponibile pari a lire 2.400.000 per il primo e per il secondo figlio e a lire 6.000.000 per il terzo, fino al compimento del terzo anno di età del figlio.

ART. 9.

1. A decorrere dal 1° luglio 1994 la misura degli assegni per il nucleo familiare di cui al titolo I del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 153, è decuplicata.

2. All'onere derivante dall'applicazione del presente articolo si provvede attraverso il gettito annuale della cassa unica per gli assegni familiari di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797, all'uopo incrementata attraverso un proporzionale aumento della contribuzione mediante prelievo dai redditi dei lavoratori dipendenti.

ART. 10.

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, ad eccezione di quanto previsto dall'articolo 9, si provvede, per gli anni 1993, 1994 e 1995, mediante corrispondente riduzione dello

stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1993-1995, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1993, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro, nonché attraverso l'utilizzo delle somme corrispondenti alle vincite non riscosse di lotterie.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.