

## Osservazioni sulla legge di bilancio 2023

Chiara Saraceno

### *Osservazione generale*

Nei vincoli posti dalla necessità di non aumentare a dismisura il debito pubblico e di far fronte all'emergenza energetica, mi sembra che la manovra sia eccessivamente squilibrata a favore di alcune categorie – lavoratori autonomi abbienti (tramite l'innalzamento abnorme a 85000 euro del tetto che dà diritto ad una tassa piatta del 15%), lavoratori anziani, per lo più maschi, con una buona storia contributiva e buona ricchezza pensionistica accumulata (tramite quota 103) – a sfavore di altre: lavoratori dipendenti (che hanno aliquote fiscali molto più alte del 15%), lavoratrici anziane con storie contributive e ricchezza pensionistica accumulata modesta.

Per quanto riguarda in particolare opzione donna (art. 56), pur essendo io stata sempre contraria a questo istituto, perché sotto forma di un privilegio in realtà rende molto costoso (a differenza di quota 100 prima, 103 ora) a donne che devono lasciare il lavoro remunerato per occuparsi della cura non remunerata di familiari, ritengo che la riforma dell'istituto proposta nella legge di bilancio, restringendo la platea, accentua ulteriormente l'idea che solo le donne abbiano responsabilità di cura verso familiari non autosufficienti. Inoltre, introducendo tra i requisiti quello di essere vuoti in condizione di invalidità civile superiore o uguale al 74% o di essere licenziate o dipendenti da aziende in crisi, introduce un forte elemento di discriminazione nei confronti di uomini che siano nella stessa condizione.

Aggiungo che condivido i timori di chi vede nell'innalzamento del tetto al contante un incoraggiamento di fatto non solo agli evasori fiscali (così come l'innalzamento della somma al di sotto della quale si può rifiutare di essere pagati con bancomat o carta di credito), ma all'economia criminale. Solo chi ha denaro sporco da spendere e "ripulire", infatti è nelle condizioni (e nella necessità) di pagare in contanti cifre fino ai 5000 euro (mi verrebbe dire cifre superiori ai due-trecento euro).

Nel prosieguo di questa nota mi concentro tuttavia sulla modifica del reddito di cittadinanza (art. 59), sul titolo II (misure a sostegno della famiglia, in particolare gli art. 65 e 66) e sul titolo VII (istruzione e ricerca), in particolare l'art. 99.

### *Modifica del reddito di cittadinanza (art. 59)*

Non vi è dubbio che la regolamentazione del reddito di cittadinanza abbisogni di modifiche per renderlo più equo ed efficace. A livello di chi ha studiato a fondo il suo funzionamento in base ai dati empirici e all'osservazione sul territorio, tra cui Alleanza contro la povertà e Caritas italiana, esiste un generale consenso su quali siano le modifiche più necessarie. Ne fanno parte anche le dieci individuate come essenziali dal comitato scientifico di valutazione del RdC da me presieduto, al cui rapporto e proposte rimando per i dettagli (<https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-valutazione-RdC-final.pdf>, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Dieci-proposte-RdC.pdf>). Le principali riguardano a) la necessità di raddrizzare, anche riducendo l'importo massimo per una persona sola, lo squilibrio – sia nell'accesso sia nell'importo – a favore delle famiglie piccole e di soli adulti a causa della scala di equivalenza adottata per i criteri di secondo livello, in contrasto con il noto dato della maggior concentrazione di povertà tra i minorenni e tra le famiglie con minorenni, specie numerose; b) la riduzione degli anni di residenza richieste agli stranieri, che ne esclude una larga parte, con rischi di cronicizzazione della povertà, specie per i minorenni; c) un maggiore coordinamento tra centri per l'impiego e servizi sociali comunali; d) la messa in campo di serie politiche attive del lavoro che, nel caso dei beneficiari del RdC, devono anche tener conto che in molti casi si tratta di persone a bassissima qualifica e/o molto lontane dal mercato del lavoro; e) l'opportunità di ridurre l'altissima aliquota marginale (dell'80% che poi sale al 100%)

che colpisce chi, tra i beneficiari, è occupato o trova un'occupazione in costanza di ricevimento del RdC, senza tuttavia riuscire a superare, con il reddito da lavoro, la soglia della povertà,

Nessuna di queste proposte ha trovato ascolto nel governo precedente e tantomeno è accolta nella direzione presa nella proposta di legge di bilancio all'art 59, salvo che per (comma 4, lettera a) la possibilità di cumulare senza che venga conteggiato, fino a 3000 euro di reddito da lavoro, purché intermittente o stagionale. Ove non è chiaro perché un reddito da lavoro continuativo, ma insufficiente, invece debba essere conteggiato appieno. Ricordo che tra i beneficiari di RdC non ci sono solo disoccupati, ma anche lavoratori e famiglie di lavoratori e che, secondo i dati ISTAT, si trova in povertà assoluta il 14% delle famiglie con persona di riferimento operaia o assimilata, a dimostrazione che non sempre avere una occupazione è sufficiente a proteggere sé e la propria famiglia dalla povertà assoluta, ovvero dalla impossibilità di consumare un paniere di beni essenziali. Soprattutto, nella legge di bilancio si stabilisce che il RdC andrà ad esaurimento nel 2023 in vista di una o più nuove misure previste a partire dal 2024, il cui unico tratto chiaro, per ora, sarà la distinzione tra chi riceverà un sostegno al reddito e chi invece, in quanto teoricamente occupabile", sarà avviato a politiche attive del lavoro, non è chiaro se o senza qualche forma di sostegno economico. Questa distinzione, per altro, viene anticipata già ora, con la drastica riduzione della durata del RdC da 18 mesi rinnovabili a 8, non è chiaro se rinnovabili o meno, in caso di persistenza del bisogno nonostante tutti gli sforzi fatti per trovare una occupazione adeguata. Non è neppure chiaro se, tra gli occupabili cui verrà ridotta la durata del RdC (e che nella futura misura non avranno più diritto al sostegno economico) vi siano anche i già occupati, che ciononostante sono poveri e quale sarà in futuro il loro destino.

In effetti il concetto di "occupabile" è molto generico, se non astratto, quindi poco utile per mettere a punto politiche efficaci. Mette insieme ventenni e ultracinquantenni, persone con la sola licenza media e (pochi) laureati, persone che hanno perso da poco il lavoro e persone prive di occupazione da svariato tempo, persone che vivono in contesti ad alta e a bassa domanda di lavoro. In assenza di certezze su ciò che arriverà nel 2024, e viceversa nella certezza che il beneficio scadrà prima della fine dell'anno, questa riduzione drastica e lineare lascerà prive di protezione moltissime persone, non per loro colpa o perché non si sono date da fare, ma perché non hanno trovato collocazione, o non in modo sufficiente, nel mercato del lavoro. Come testimoniano i dati relativi alle persone coinvolte nella prima forma sistematica di politiche attive del lavoro, il programma GOL, il passaggio dall'essere occupabili all'essere occupati non è facile, neppure per coloro che non sono beneficiari di RdC e che sono stati "profilati" come "facilmente occupabili", perché con esperienze recenti di lavoro e con qualifiche teoricamente adeguate.

Non è, inoltre, chiaro, se, in attesa della prossima misura, potranno essere presentate nuove domande, da parte sia di "occupabili" sia di "non occupabili" e se saranno possibili rinnovi. Il tutto in un contesto economico e sociale che fa prevedere non una riduzione ma un ampliamento dell'area della povertà e del numero dei poveri ed un peggioramento delle condizioni di coloro che sono poveri già ora a causa dell'impatto dell'inflazione sul paniere di beni essenziali.

Segnalo, infine, che la direzione intrapresa dal governo è in contrasto con la proposta di raccomandazione della Commissione Europea sul Reddito minimo

(<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10417#navItem-relatedDocuments>). Questa, infatti, oltre a chiedere che non vi siano norme discriminatorie contro gli stranieri e a sottolineare che il sostegno monetario deve garantire una "vita dignitosa", non distingue tra occupabili e non per quanto riguarda il diritto al sostegno economico ma, come è ovvio, solo per quanto riguarda le misure integrative dello stesso, appunto l'inserimento in politiche attive del lavoro (formazione, consulenza personalizzata, accompagnamento, monitoraggio) nel caso dei "teoricamente occupabili", per aiutarli a trovare una buona (non qualsiasi) occupazione. Ciò richiede, per altro, anche sostegno alla

domanda, creazione di posti (buoni) di lavoro, non solo incentivazione, quando non ricatto, di un'offerta di lavoro fragile e impaurita.

### *Misure per la famiglia*

L'intervento più sostanzioso in questo campo riguarda un aumento selettivo (del 50%) dell'assegno unico: per tutti i neonati, limitatamente al primo anno di età e ; per i nuclei con tre o più figli per ciascun figlio di età compresa tra uno e tre anni, per livelli di ISEE fino a 40.000 euro (art. 65). E' chiaro l'intento di sostenere le scelte positive di fecondità. Ci si chiede, tuttavia, se sia il modo giusto. In primo luogo, infatti, parte dell'incremento è finanziato con i risparmi avvenuti nel fondo dedicato a motivo di una non irrilevante quota di non take up, a parere di diversi osservatori motivata dall'importo contenuto della base universale dell'assegno (50 euro mensili per figli). E' probabile che qualora non fosse richiesto di fare domandaL' anche per ricevere l'importo base, e l'erogazione avvenisse in automatico, questo risparmio si annullerebbe. Rimarrebbe tuttavia la questione del sostegno puramente simbolico dato a chi ha diritto solo alla quota base (di cui fanno parte molte famiglie con due percettori di reddito), incrinandone sostanzialmente la dimensione universale che era l'obiettivo principale dell'assegno unico, non il, pur legittimo e importante, contrasto alla povertà che andrebbe perseguito con altri mezzi, a partire dal sostegno all'occupazione delle madri e, per i più poveri, la ridefinizione dei criteri di accesso al RdC. Limitare, inoltre, l'aumento ai neo-nati e, nelle famiglie numerose, ai primi tre anni di vita, ignora il fatto che se è vero che, soprattutto un primo figlio, causa all'inizio un forte aumento delle spese, il costo dei figli tende ad aumentare al crescere dell'età. Un figlio adolescente costa molto di più di un neonato.

Molto controverso, a mio parere, è l'art. 60, che aumenta all'80% della retribuzione l'indennità del congedo genitoriale (ora ferma al 30% e solo per i primi sei mesi) per un mese (da prendersi entro i primi 6 anni di vita del bambino) limitatamente alla madre. Ciò è in contrasto con l'obiettivo di incentivare la parità tra padri e madri nelle attività di cura dei bambini piccoli, un obiettivo che, nelle circostanze culturali e sociali attuali, faciliterebbe le scelte positive di fecondità più della rigida divisione dei ruoli che invece questa misura sembra voler rinforzare. E' auspicabile che, non potendo, per motivi di bilancio, estendere la maggiorazione a tutto il periodo di congedo genitoriale, il parlamento modifichi questo articolo, vuoi lasciando ai genitori la libera scelta su chi fruisce di questa opportunità (o anche di dividerla tra loro), vuoi invece utilizzando quei fondi per allungare il congedo di paternità oggi ridicolmente basso (10 giorni, a fronte delle 16 settimane della Spagna).

Sempre per quanto riguarda le politiche per le famiglie, è stupefacente che nel lungo disegno di legge non vi sia posto per interventi per la non autosufficienza - che riguardano sia le persone non autosufficienti che i familiari che spesso devono provvedere alla loro cura senza alcun aiuto - nonostante il PNRR preveda la realizzazione della riforma dell'assistenza per le persone, per lo più anziane, non autosufficienti. Entro marzo 2023 il Parlamento dovrà approvare una legge delega ed entro marzo dell'anno successivo il Governo dovrà approvare i decreti delegati che vi daranno attuazione. In attesa di questi passaggi, sarebbe stato opportuno iniziare a fornire qualche risposta ai bisogni delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie. Ricordo che anche su questo tema, oltre ad esservi proposte concrete la cui maturazione non ha potuto compiersi a motivo della fine precoce della legislatura (cfr. il Disegno di legge delega approvato dal Governo Draghi il 10 ottobre scorso), vi è anche un proposta di Raccomandazione della Commissione europea, all'interno della European Care Strategy (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10382#navItem-4>)

### *Scuola*

L'Art. 99, titolato *Misure per la riforma della definizione e riorganizzazione del sistema della rete scolastica* prevede un taglio sostanzioso (si stima in circa 700 istituti), motivati sia con il decremento demografico, sia con la necessità di risparmiare sui costi di gestione e amministrativi, proseguendo quanto già avvenuto negli scorsi anni, mettendo sotto un unico dirigente plessi scolastici sparpagliati sul territorio. L'obiettivo è arrivare a scuole con 900 alunni.

Nessuno mette in dubbio che siamo di fronte ad un calo demografico di vaste proporzioni, che coinvolgerà nei prossimi anni progressivamente tutte le coorti di età che costituiscono la popolazione di alunni

potenziali dei vari ordini di scuola. Fare automaticamente del calo demografico la ragione di un taglio massiccio di classi e di intere scuole, tuttavia presupporrebbe che la scuola italiana goda di buona, se non ottima, salute per quanto riguarda non solo gli organici, ma gli spazi, i laboratori, le palestre, le biblioteche, il rapporto numerico studenti-docenti e quello dirigenza-docenti-studenti, la stessa accessibilità delle scuole nelle zone più periferiche. Una presunzione lungi dall'essere fondata in moltissimi contesti, come dimostrato durante la pandemia, quando la necessità del distanziamento ha reso visibile quanto fossero affollate troppe classi e quanto mancassero, in molte scuole, spazi diversi dall'aula tradizionale. Prima di "riempire" alcune scuole, svuotandone altre, per raggiungere il numero di 900 studenti per scuola, sarebbe meglio verificare se le aule eventualmente in esubero non possano essere riconvertite in laboratori e in biblioteche accessibili (magari anche alla comunità locale) e funzionanti, in locali che possano essere utilizzati anche per attività extra-curricolari con la collaborazione di soggetti esterni, specie là dove queste opportunità mancano. Non va, infatti, trascurato, il fatto che in molti contesti – non solo in zone isolate - è l'unico presidio pubblico esistente, che va difeso e valorizzato, aprendosi anche al territorio. .

Simmetricamente, il trasferimento di studenti da una scuola all'altra non deve comportare per quella che li accoglie una riduzione degli spazi disponibili per una buona e ricca didattica. Se è vero che le classi pollaio non solo la norma, tuttavia continuano ad esserci, soprattutto nelle prime classi degli istituti professionali, ove sembra vigere la presunzione che si sfolteranno nel prosieguo degli anni, a causa di abbandoni e bocciature. Una profezia che puntualmente si avvera, non a caso, trasformando l'effetto di una mala gestione in una scusa per continuarla. Per altro, anche il numero standard di 27 studenti per classe sembra eccessivo, se si auspica una didattica più dinamica e coinvolgente, non univocamente trasmissiva. Si aggiunga che, come documentato dall'ultimo *Atlante dell'infanzia a rischio* di Save the children, non solo in molte scuole mancano i laboratori e la palestra e solo la metà dei bambini della scuola primaria ha accesso alla mensa, con enormi differenze territoriali. Anche dove la mensa c'è in diversi casi non c'è il locale mensa, o non è sufficientemente ampio, costringendo molti bambini vuoi a mangiare al loro banco, vuoi a ruotare a ritmo velocissimo per consentire l'avvicendamento di due o tre turni – con buona pace dell'educazione alimentare e del pasto come occasione di socialità e apprendimento allo stare insieme a tavola. Il PNRR, con i fondi stanziati per mense, palestre e laboratori va in direzione opposta all'affollamento. Infine, andrebbe valutato, ascoltando in primis i dirigenti scolastici, se la concentrazione spaziale di masse di studenti sia davvero efficace sul piano anche solo del controllo e della sicurezza, oltre a consentire al/alla dirigente di avere davvero il polso la situazione, del clima della scuola, della situazione degli insegnanti e delle varie classi. È una questione, per altro, che si pone anche oggi quando un/una dirigente ha la responsabilità di più plessi. Il trade-off tra risparmi sui costi di gestione degli edifici e qualità del contesto, anche spaziale e organizzativo, degli apprendimenti vale davvero la pena?

Non nego l'opportunità di valutare la chiusura di alcune scuole alla luce del calo demografico e quale sia la dimensione minima e massima che consente la governance più efficiente ed efficace. Ma credo che questa valutazione non possa avvenire solo in base a proiezioni demografiche e richieda invece un accurato esame luogo per luogo di ciò di cui la scuola ha bisogno, in che cosa deve migliorare, anche sul piano della disponibilità di spazi e della loro organizzazione, oltre che, naturalmente e soprattutto nelle modalità didattiche, per garantire buoni contesti di apprendimento. Il calo demografico può essere un'occasione riorientare le risorse in direzione di un forte miglioramento della scuola, a livello spaziale e didattico.

Grazie dell'attenzione