

RICOMINCIARE DAI NEONATI
("Il Mulino", vol. LII, n. 408, 4/2003)

Premessa

In un recente Convegno tenutosi presso l'Accademia dei Lincei il tema della bassa fecondità italiana e dei suoi fattori condizionanti, economici sociali e valoriali, è stato ampiamente discusso (Lincei 2003). E' oramai opinione largamente condivisa che la bassa natalità costituisca "un problema", perché rappresenta un freno alla produttività, un gravame sulle spalle delle future generazioni, una condizione generatrice di diseconomie esterne. E poiché i figli sono fonte di soddisfazione privata e allo stesso tempo fattore di utilità pubblica, alcune obiezioni di natura filosofica e politica circa l'opportunità o la liceità dell'intervento pubblico in tema di riproduttività (sia pure nel pieno rispetto della sfera delle decisioni private), possono essere superate. Questo implica che i figli siano considerati fonte sia di soddisfazione privata, sia di utilità pubblica. Rinvio ad altri lavori l'approfondimento di queste delicate questioni (Livi Bacci 1997).

A questa premessa occorre aggiungere una postilla. Le indagini confermano ciò che l'osservazione e l'esperienza quotidiana suggeriscono: le scelte riproduttive non sono, se non in una minoranza dei casi, la conseguenza di immutabili scelte di principio e di valore. Lo sono, forse, per alcune coppie che decidono di non riprodursi, e per alcune altre per le quali una numerosa prole è un'ideale, un obiettivo, se non un imperativo. Ma nella maggioranza dei casi esse sono la conseguenza di un complesso processo di valutazione di pro e contro (se si vuole essere pignoli: valutazioni delle poste di costo e di beneficio, sia sotto il profilo economico sia sotto quello psicologico) che risentono profondamente del contesto sociale ed economico. La maggioranza delle donne, e delle coppie, sono passibili di modificare i loro comportamenti. Lo stato è in grado di manovrare la leva economica, ma è bene che non si arrischi a manipolare direttamente valori e preferenze. Restiamo dunque alla leva economica.

I trasferimenti a famiglia e figli in Europa e in Italia

In Europa esistono paesi – quelli Scandinavi, la Francia - dove, nel complesso, il sostegno pubblico alla riproduzione è più sviluppato che nel resto del continente (Kammerman et al. 1998; Gauthier 2002). Lo è secondo diverse dimensioni: anzitutto quella *storica*, perché l'impegno pubblico data almeno dalla fine della Seconda Guerra, orientato esplicitamente al sostegno della natalità (Francia) oppure giustificato dalla costruzione di un sistema di trasferimenti equo verso le famiglie con figli, i genitori soli, le donne impegnate nel lavoro (Svezia, Norvegia). In questi paesi, inoltre, il sostegno è sviluppato anche *orizzontalmente*, nel senso che le politiche assistenziali, fiscali, del lavoro

sono orientate, se non coordinate, in modo favorevole alla procreazione. Infine il sostegno è importante *verticalmente* perché lo sforzo finanziario è assai più rilevante che altrove. Esistono poi paesi, come quelli Mediterranei, che nonostante il lungo prevalere di regimi non democratici e formalmente pro-famiglia (Portogallo, Spagna) o di governi guidati da forze cattoliche (Italia), hanno fatto poco per sostenere la riproduzione. Non è qui possibile entrare in un esame dettagliato della struttura, portata, efficacia, incidenza delle varie politiche. Mi limito ad utilizzare un indicatore sintetico (elaborato da Eurostat: Eurostat 2003), e cioè l'incidenza della spesa sociale per famiglia e bambini (SSFB) in proporzione al totale della spesa sociale o al PIL, nell'ipotesi che questo indicatore finanziario sia correlato con lo "sforzo" che la collettività e il sistema pubblico di ogni paese esercitano a sostegno della riproduzione. La spesa per "famiglia e bambini" è definita da Eurostat come "il sostegno in denaro o in specie (esclusa la sanità) con riferimento alla gravidanza, nascita o adozione, allevamento e sostegno ad altri membri della famiglia" (Eurostat 2003: 54). Nel 2000 l'incidenza di questa spesa rispetto al totale della spesa di protezione sociale era pari al 12 per cento circa nella media dei paesi Scandinavi e della Francia, contro appena il 5 per cento per i paesi mediterranei (3,8 % in Italia); in termini di spesa pro-capite essa era sestupla nei primi rispetto ai secondi (930 Euro contro 154; 188 in Italia). Se si includono anche i trasferimenti per l'abitazione, l'incidenza della spesa sociale direttamente o indirettamente legata alla famiglia ed ai figli (sul totale della spesa sociale), in paesi come la Francia e la Svezia, è di quasi 10 punti maggiore che in Italia. Nel gruppo di paesi franco-scandinavo il numero medio di figli per donna, nei primi anni del 2000, si aggira attorno a 1,7 contro meno di 1,3 dei paesi Mediterranei; si stima inoltre che, nei primi, le generazioni di donne nate nella seconda parte degli anni '60 avranno, al termine del loro periodo fecondo, circa 2 figli contro 1,5 nei secondi. La fecondità (espressa sia per contemporanei, sia per generazioni) che nei due decenni del dopoguerra era assai più alta nel mediterraneo rispetto all'area franco-scandinava, ne è adesso notevolmente aldisotto. Se si considerano i 15 paesi dell'Unione, più la Norvegia, l'Islanda e la Svizzera, si nota che esiste una discreta relazione diretta tra l'incidenza della SSBF e il numero medio di figli per donna.

Le dimensioni economiche del maggiore impegno per famiglia e figli

Sarebbe certo una forzatura attribuire al miglior welfare della famiglia la "resistenza" della fecondità nei paesi Scandinavi e in Francia, anche se questa coincidenza è degna di qualcosa di più di una distratta considerazione. Infatti, come già accennato, lo sforzo pubblico di sostegno alla famiglia è anche un indicatore più generale dell'atteggiamento dell'intera società verso la riproduzione, un termometro delle condizioni ambientali nei quali i figli nascono e crescono, o come si direbbe con linguaggio alla moda, un sensore della "amichevolezza" della società verso genitori e figli e, in definitiva, del valore

che la prima attribuisce ai secondi. Un adeguamento del sostegno sociale alle famiglie ai livelli di Svezia o di Francia equivale, grosso modo a più di 2 punti di PIL, cioè una massa di risorse molto ingente, che implicherebbe una profonda ristrutturazione del sistema dei trasferimenti.

Nel recente “Libro Bianco” sul welfare (Ministero del Lavoro 2003), viene posto al centro dell’azione politica il tema della bassa fecondità e delle politiche che potrebbero favorirne la ripresa. Il Libro Bianco auspica una riforma della fiscalità “che tenga conto delle spese per la cura e la crescita dei figli”, procedendo ad una “rimodulazione dell’imposta anche secondo la dimensione del nucleo familiare” e ciò nel quadro “della diminuzione complessiva della pressione fiscale media” prevista dal Governo. Se le famiglie con figli avessero un carico fiscale equivalente a quello delle famiglie senza figli esse pagherebbero –stima il Libro Bianco - circa 8-10 miliardi di euro in meno. Le famiglie con figli sono oltre 10 milioni, con circa 11 milioni di figli minori che, secondo stime correnti, costano alle famiglie dai 70 ai 100 miliardi di euro. Questo sollievo fiscale (teorico) per le famiglie corrisponderebbe a circa il 10 per cento del costo totale dei figli, e non sarebbe poco. Va osservato però che gli eventuali benefici fiscali non riguarderebbero le famiglie povere, che non presentano dichiarazioni dei redditi. Inoltre questi benefici sono in parte annullati dai tagli alle spese sociali che colpiscono, in particolare a livello locale, le famiglie con figli. Anche con queste riserve, un sollievo fiscale per le famiglie con figli è da sostenere in linea di principio: ma per avere un’incidenza significativa (il 10 per cento di cui sopra) sui bilanci familiari, dovrebbe essere pari al 4-6 per cento del gettito IRPEF (non lontano da un punto del PIL). Non sembra che questa sia la linea del Governo che intende ridurre la pressione fiscale con una riduzione delle aliquote svincolata dalla presenza dei figli nel nucleo familiare. Inoltre un intervento di questo tipo, di pura equità fiscale, lascerebbe escluse le famiglie povere.

Altre considerazioni

Le considerazioni precedenti suggeriscono che le politiche di sostegno alla procreazione, nel nostro paese, debbano mettere in giuoco risorse notevoli. D’altro canto, le ricerche sul costo dei figli (De Santis 2003) pongono tra il 20 e il 30 per cento l’aumento di spesa sostenuto dalle famiglie per un figlio aggiuntivo. Questa percentuale conferma quanto già detto, e cioè che qualora le politiche di sostegno alla natalità perseguissero intenti redistributivi e di perequazione tra famiglie con figli e famiglie senza figli, lo spostamento di risorse dovrebbe essere cospicuo.

Altri spunti provengono dall’analisi dei conti generazionali per famiglie-tipo. E’ stato calcolato il “sussidio marginale netto” (SMN), definito come “differenza tra le imposte nette (cioè il saldo tra imposte e trasferimenti) pagate da una famiglia con n figli a carico e quelle relative ad un nucleo dello stesso tipo con un figlio in meno” (Sartor et al., 2001; Sartor et al., 2002; Sartor 2003).

Tale sussidio riflette effetti diretti ed effetti indiretti. I primi sono legati ai benefici monetari (esempio: assegni familiari) e in natura (istruzione, sanità) diretti ai figli. I secondi alla modificazione di imposte indotte dalla presenza di un figlio addizionale: consumi diversi, cambio di casa, mutamenti delle fonti di reddito ecc. I risultati si riferiscono a 4 tipi di famiglie (quello “modale”, con uomo lavoratore dipendente, donna non al lavoro; una variante di questa, con l’uomo lavoratore autonomo; una tipologia con ambedue i coniugi che lavorano; una con donna sola lavoratrice) . Ebbene i risultati mostrano che il SMN di cui beneficiano le famiglie nelle quali uno o ambedue i coniugi sono dipendenti è lo stesso passando dal non aver figli ad averne uno, e passando da uno a due, ma diminuisce nettamente passando al terzo. Per gli altri due tipi di famiglia, il sussidio decresce per il secondo e il terzo figlio. In buona sostanza, l’apporto dei trasferimenti netti è inverso all’ordine di nascita e ha un effetto anti-natalista. Naturalmente questo risultato, meritevole di approfondimenti, va letto “sovrapponendolo”, per così dire, con il costo diretto per la famiglia di ciascun figlio addizionale. Una lettura difficile dal punto di vista tecnico-metodologico, ma che rafforza la convinzione che il sistema dei trasferimenti aggravi lo svantaggio delle famiglie con figli rispetto a quelle che ne hanno meno o non ne hanno. Ne risulta che i moderni sistemi di trasferimento hanno in sé una *deriva negativa* per la natalità e che, ragionando sotto lo stretto profilo economico, è assai conveniente non aver figli (o averne meno della media).

Quanto precede ci riporta ad una fondamentale osservazione: le politiche di sostegno alla riproduzione costano molto, come con ragionamenti diversi, ma con convergenza di opinioni, osservano importanti autori (Mc Donald 2002, Chesnais 1999, Demeny 1986).

Riformare il sistema dei trasferimenti: una proposta di sostegno ai figli e al loro ingresso nella vita attiva

La proposta che segue è una sorta di provocazione intellettuale. I suoi meccanismi sono solo abbozzati e l’ingegneria finanziaria e giuridica andrebbe studiata in dettaglio prima di farne una vera e propria proposta politica. La proposta non presuppone una radicale riforma del sistema dei trasferimenti. Di questa proposta si trova traccia seminale in un lavoro di Demeny (Demeny, 1986), mentre le proposte di Ackermann e Alstott e del Labor britannico benché abbiano aspetti simili, hanno finalità meramente redistributiva e meccanismi diversi (Ackerman e Alstott 1999, The Economist, 2003).

In ogni società, i figli sono allevati dai genitori, come beni privati. Una quota delle spese però viene assunta dalla collettività, attraverso la fiscalità generale (per lo più), per scuola, sanità e qualche trasferimento monetario. Indipendentemente dall’ammontare di questa redistribuzione –che in genere viene considerata modesta, anche in vista del rapido aumento dei costi relativi di allevamento dei figli- un problema è quello che il costo dei figli viene a ricadere sulle spalle di chi li fa, e c’è poco riequilibrio nei confronti di chi, per scelta o

costrizione, non ne ha. Riequilibrare questa “iniquità” è complicato e difficile. Lo schema che segue ha queste caratteristiche fondamentali:

- 1) Aldilà dei servizi che lo Stato decide di passare alle famiglie/figli (per scuola, casa, sanità) c’è un riconoscimento “politico” che occorre sostenere le famiglie con figli;
- 2) Questo sostegno è destinato ai figli in quanto tali e non ai genitori, anche se essi possono (come si vedrà) utilizzarne parte. I figli sono “titolari”.
- 3) Il sostegno è diviso in due quote, la prima utilizzabile dalla famiglia per coprire (parte) delle spese di allevamento, l’altra utilizzabile dal figlio al conseguimento della maggior età a fine di “investimento” sul proprio futuro.
- 4) Il contributo si configura –in parte- come un “prestito” che la collettività fa ad ogni nuovo nato, e che da questo viene ripagato nel corso della propria vita attiva con determinate modalità.
- 5) Ogni individuo è quindi “reso responsabile in differita” del proprio allevamento; il contributo dello stato, in quanto tale, non ricade né sulle famiglie che hanno i figli né –per il tramite della fiscalità generale- su coloro che non fanno figli.

Un fondo per i neonati

Ad ogni neonato, alla presentazione del certificato di nascita, viene intestato un “conto” (contestualmente al codice fiscale che, appunto, oggi viene attribuito alla nascita). Questo conto, fino alla “maggiore età” o altra età convenzionale *alfa*, viene alimentato con un credito annuale (eventualmente differenziato per il primo anno) e dagli interessi che lo accrescono. Il conto può essere alimentato (entro certi limiti) anche da donativi di parenti e amici. Annualmente i genitori o i legali rappresentanti possono attingere al fondo entro un determinato tetto –supponiamo il 50 per cento dell’accredito annuo - al fine di contribuire alle spese di allevamento. Al compimento della “maggiore età”, o dell’età *alfa*, l’intestatario diviene titolare del conto ed ha la possibilità di utilizzarne l’ammontare entro un certo numero di anni (supponiamo 5 o 10) con precise finalità. Queste possono riguardare, per esempio, l’acquisto di determinati beni strumentali; l’istruzione e la formazione; l’avvio di un’attività professionale, artigianale od imprenditoriale. Allo scadere della “maggiore età” (o dell’età *alfa*) maggiorata degli anni utili (5, 10) per l’impiego del fondo, la parte non utilizzata viene assorbita dallo Stato. La parte utilizzata viene rimborsata dal titolare (mediante addizionale IRPEF, trattenuta in busta paga o altro marchingegno) con una lunga rateazione, corrispondente all’incirca alla durata media della vita attiva (supponiamo 30 anni). La restituzione del prestito potrebbe essere modulata temporalmente (più bassa all’inizio, più alta alla fine) per tenere conto dell’aumento delle capacità economiche durante il ciclo di vita; le agevolazioni potrebbero essere introdotte a scopo perequativo per i redditi più bassi; provvedimenti particolari potrebbero tenere conto degli “incapienti”, dei poveri, degli insolventi.

Una proposta di questo genere avrebbe vari vantaggi. Essa invierebbe un “segnale” forte alle famiglie e alla società in genere. Accrescerebbe il senso di “empowerment” delle giovani generazioni oggi fortemente compresso. Il neonato è il titolare del fondo, indipendentemente dalla condizione della sua nascita, se da genitori sposati oppure no (si neutralizza così sul nascere la retribuzione diatriba sull’ammissibilità delle coppie di fatto a certi benefici dello stato sociale). Alle famiglie non viene fatta una “elargizione”, ma erogato un contributo che (entro la quota del 50 per cento) rappresenta il riconoscimento che il “produrre” futuri adulti è nell’interesse pubblico.

Si suppone poi che l’altruismo guidi i comportamenti familiari e che la quota utilizzata annualmente sia destinata ad aumentare il benessere dei figli; il fatto che questa quota, se non utilizzata, accresca la dotazione del figlio adulto rinforza l’altruismo. Poiché il figlio è il titolare del fondo, i genitori che prelevano nel limite del 50 per cento fanno di attingere a denari non loro. La proposta è equa: si riceve nell’infanzia e in gioventù, ma si rende nell’età adulta. Essa accresce la responsabilità della famiglia verso il beneficiario e di questi nei confronti di se stesso. La proposta, inoltre, facilita la transizione allo stato adulto accelerando il conseguimento dell’autonomia. Infine il fatto di rendere disponibile per il giovane un cospicuo sostegno al momento di iniziare la transizione all’autonomia alleggerisce l’ansia e l’incertezza delle famiglie, fattore non secondario nel bilancio costi-benefici della riproduzione.

I problemi per la sua traduzione in pratica sono moltissimi, e riguardano l’accettabilità politica, il periodo di transizione a regime, il costo, l’ingegneria giuridica e finanziaria. Un problema di fondo è se il contributo debba avere carattere universalistico o escludere, per esempio, determinate fasce di reddito. Così facendo si introdurrebbe una finalità redistributiva che però è estranea alla filosofia della proposta, e che andrebbe semmai recuperata dalla fiscalità generale o, al più, assegnata alla fase di “restituzione” del prestito.

Per quanto riguarda il costo esso non appare proibitivo. Per esempio, la parte di contributo annuo disponibile per le famiglie (fino al 50 per cento del totale) potrebbe assorbire ciò che viene oggi erogato a famiglia e figli sotto varie forme (assegni familiari, sussidi ecc.) eventualmente maggiorata per raggiungere una quota di PIL simile alla media Europea (corrispondente, nel 2000, a circa 3000 euro per minorenne). L’altra metà non verrebbe erogata se non al momento di concessione del prestito. Un contributo annuo di 4000 euro per figlio (di cui 2000 accantonati) corrisponderebbe, dopo 18 anni, con un tasso d’interesse realistico, a circa 50000 euro (45700 con un tasso del 2 per cento, 50.200 con un tasso del 3 per cento) una somma cospicua- che se erogata completamente e contemporaneamente a tutti coloro che in un anno diventano maggiorenni significa circa 25 miliardi di euro, il 2 per cento del Pil attuale. Tuttavia l’avvio sarebbe più graduale (dopo la maggiore età si concedono 5 o 10 anni, in ipotesi, per fruire del prestito) e l’impatto finanziario dell’erogazione iniziale verrebbe

gradualmente alleggerito dal rientro dei proventi dell'ammortamento del prestito.

Sostenere, rafforzare, capacitare i giovani

Il dibattito sull'invecchiamento, che solleva sacrosanti problemi circa la sostenibilità del nostro sistema di trasferimenti, è però monco. L'invecchiamento non può ridursi all'aumento assoluto e proporzionale degli anziani, quale che sia la loro definizione. L'invecchiamento, in realtà, comincia a vent'anni, all'avvio di quel processo di transizione all'età adulta che si è gradualmente allungato negli ultimi due o tre decenni. Molti, e chi scrive tra questi, trovano che la "sindrome del ritardo" produce effetti dal saldo nettamente negativo, non solo perché è uno dei fattori della bassa natalità (ritardo dell'uscita dalla famiglia, della costituzione di unioni e matrimoni, delle scelte riproduttive, e loro conseguente ridimensionamento), ma perché tende a sterilizzare le capacità d'iniziativa dei giovani, riducendone il peso e la funzione nella società. E' dunque un fattore di freno della crescita. Altri sono di diverso avviso (Barbagli, Castiglioni e Dalla Zanna 2003) e sottolineano che il ritardo è la conseguenza di un aumento delle opzioni aperte ai giovani, ha effetti positivi sul loro benessere e sul loro capitale sociale ed è comunque la conseguenza di una scelta. Fortunatamente, man mano che le ricerche approfondiscono il quadro d'insieme, il dibattito tende a fondarsi più sui fatti che sulle posizioni di principio. L'ipotesi di riforma del welfare per bambini e giovani sopra tratteggiato tende, in qualche modo, a rovesciare una tendenza negativa per i giovani, impigliati nel sistema formativo, ammessi con difficoltà nel mercato del lavoro, neutralizzati dalla lunga permanenza in famiglia. Essa ne rafforza le capacità e cerca di accelerare e potenziare la transizione all'autonomia e alla vita adulta. Insomma va letta prima che come misura di sostegno alla riproduzione e all'allevamento, come fattore di empowerment di bambini e giovani.

Accademia Nazionale dei Lincei 2003, *La bassa fecondità italiana tra costrizioni economiche e cambio di valori*, Atti del Convegno, Roma, 15-16 Maggio 2003 (in corso di stampa).

B. Ackerman e A. Alstott 1999, *The Stakeholder Society*, Yale University Press, New Haven

M. Barbagli, M. Castiglioni e G. Dalla Zanna 2003, *Fare famiglia in Italia*, Il Mulino, Bologna

M. Breschi e G. De Santis, *Fecondità, costrizioni economiche e interventi politici*, II Workshop, Udine

J-C. Chesnais 1999, *Determinants of Below-Replacement Fertility*, "Population Bulletin", nn. 40-41, United Nations

- Conseil de l'Europe 2002, *Evolution démographique récente en Europe*, Conseil de l'Europe, Strasbourg
- P. Demeny 1986, *Pronatalist Policies in Low-Fertility Countries: Patterns, Performance and Prospects*, in K. Davis e altri (a cura di), *Below-Replacement Fertility in Industrial Societies: Causes, Consequences, Policies*, Cambridge University Press, New York
- P. Demeny 1999, *Policy Interventions in Response to Below Replacement Fertility*, in "Population Bulletin", nn. 40-41, United Nations
- G. De Santis 1995, *L'equità nei trasferimenti tra generazioni*", in O. Castellino (a cura di), *Le pensioni difficili*, Bologna, Il Mulino
- G. De Santis 1997, *Un sistema di trasferimenti ideale*, "Rivista Italiana degli Economisti", n. 2,
- G. De Santis 2003, *An equitable and stable PAYG transfer system,* "Population" (in corso di stampa)
- G. De Santis e M. Livi Bacci 2001, *Reflections on the Economics of the Fertility Decline in Europe*, EURESCO Conference "The Second Demographic Transition", Bad Herrenalb
- G. De Santis e M. Maltagliati 2001, *Child-cost Estimates: the Great Leap Forward*, I Workshop, Firenze
- Eurostat 2003, *European Social Statistics. Social Protection*, Luxembourg
- A. H. Gauthier 2002, *Les politiques familiales dans les pays industrialisés: y-a-t-il convergence?* « Population », 57, n. 3, Mai-Juin
- S. B. Kamerman e A. J. Khan 1998, *Le politiche per la famiglia nel secondo dopoguerra: la trasformazione degli impegni nazionali*, "Polis", XII, n. 1
- M. Livi Bacci 1997, *Abbondanza e scarsità: le popolazioni d'Italia e d'Europa al passaggio del millennio*, "Il Mulino" XLVI, n. 374
- M. Livi Bacci e S. Salvini 2000, *Trop de famille et trop d'enfants: la fécondité en Italie depuis 1960*, "Cahiers Québécois de Démographie », vol. 29, n. 2
- P. McDonald 2000, *Gender Equity in Theories of Fertility Transition*, "Population and Development Review", 26, n. 3,
- P. McDonald 2002, *Les politiques de soutien de la fécondité: l'éventail des possibilités* « Population », 57, n. 3, Mai-Juin
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2003, *Libro Bianco sul Welfare*, www.Minwelfare.it
- F. Perali 1999, *Stime delle scale di equivalenza utilizzando i bilanci familiari ISTAT 1985-1994*, "Rivista Internazionale di Scienze Sociali", n. 4, Ottobre-Dicembre
- N. Sartor, M. Cozzolino, C. Declich, V. Polin e A. Roveda (2001), *Intra-generational distribution across families: what do generational accounts tell us?*, 8° International Research Seminar, Foundation for International Studies in Social Security, Sigtuna (Svezia)
- N. Sartor, M. Cozzolino, C. Declich, V. Polin e A. Roveda 2002, *Intra-generational distribution and households: what do generational accounts tell*

*us?*in ENEPRI, Welfare, Intergenerational Distribution and Households,
Occasional paper, Bruxelles
N. Sartor 2003, *I rapporti finanziari tra Stato e Famiglia*, Accademia Nazionale
dei Lincei
The Economist 2003, *Baby Bonds*, 11-18 Aprile