

Il paese senza figli

La miglior politica per la natalità è la riduzione del debito

Di Vitalba Azzollini

Introduzione

Una recente mozione parlamentare impegna il governo «a predisporre un progetto di riforma strutturale del welfare familiare, finalizzato a razionalizzare i diversi istituti vigenti a sostegno della natalità e della genitorialità, con l'obiettivo di pervenire ad un sistema organico più semplice e coordinato delle diverse misure di sostegno di natura assistenziale e fiscale, che tenga conto della situazione effettiva di ciascun nucleo familiare e garantisca, secondo una logica coerente, interventi complementari nei diversi ambiti dei sussidi, delle agevolazioni tributarie, dell'assistenza all'infanzia, dei servizi alla persona, della conciliazione dei tempi di vita professionale e familiare e delle pari opportunità».¹ Inoltre, recenti emendamenti al decreto Crescita presentati dal ministro per la Famiglia, Lorenzo Fontana, prevedono misure a sostegno delle famiglie con figli – detrazioni fiscali relative a spese per la prima infanzia, nonché l'ampliamento e il potenziamento del "bonus bebè" – anticipate dal vicepremier Di Maio con riferimento a fondi "avanzati" dal Reddito di Cittadinanza.

Gli interventi sul tema si basano sul fatto che da anni il tasso di natalità in Italia continua a calare. «Nel 2017 sono stati iscritti in anagrafe per nascita 458.151 bambini, oltre 15 mila in meno rispetto al 2016. Nell'arco di 3 anni (dal 2014 al 2017) le nascite sono diminuite di circa 45 mila unità mentre sono quasi 120 mila in meno rispetto al 2008. La fase di calo della natalità innescata dalla crisi avviata nel 2008 sembra quindi aver assunto caratteristiche strutturali».²

Il calo si registra anche tra persone di origine straniera, le cui nascite in passato avevano invece arginato il fenomeno. «L'apporto positivo dell'immigrazione, che con l'ingresso di popolazione giovane ha parzialmente contenuto gli effetti del baby-bust, sta lentamente perdendo la propria efficacia man mano che invecchia il profilo per età della popolazione straniera residente». Inoltre, a differenza degli anni scorsi, non diminuiscono solo le nascite del secondo o terzo figlio, ma pure del primo (-25%). «La riduzione del numero assoluto di nati era stata prevista già da tempo dai demografi come conseguenza del progressivo invecchiamento della popolazione, in particolare per la lenta ma inesorabile diminuzione delle potenziali

Vitalba Azzollini è giurista in una Authority, autrice di scritti in tema di diritto e politiche pubbliche.

1 Mozione I-00167, presentata da Panizzut Massimiliano, testo presentato Lunedì 8 aprile 2019, modificato Giovedì 11 aprile 2019, seduta n. 161.

2 Istat, "Natalità e fecondità della popolazione residente", 2018.

madri (conseguenza della denatalità passata, solo in parte compensata dall'immigrazione). Quello che nessuno si aspettava è la velocità della discesa, fortemente accelerata dopo la crisi economica iniziata nel 2008». ³ Attualmente il tasso di fecondità – 1,32 figli per donna, al di sotto della media dell'Unione europea, pari a 1,59 – è inferiore al livello di sostituzione di 2,1 figli, che garantirebbe di mantenere le dimensioni della popolazione costanti nel tempo. ⁴

Sono pertanto necessari interventi per incentivare la natalità, vale a dire la nascita di coloro ai quali sarà rimessa la produzione di ricchezza e la sostenibilità del sistema pensionistico e del welfare negli anni futuri: perché il calo demografico va considerato unitamente al progressivo aumento degli anziani. «Nei prossimi anni, il rapido invecchiamento della popolazione eserciterà pressioni molto significative sulla spesa pubblica di tutti i Paesi europei, inclusa l'Italia. L'intero comparto delle uscite per la protezione sociale considerata in senso lato (previdenza, assistenza e sanità) ne sarà influenzato. Il tasso di dipendenza degli anziani crescerà in misura ragguardevole. Le recenti revisioni delle stime di lungo periodo della spesa age-related, di cui il Def dà conto, prefigurano, per molte sue componenti, ed in primo luogo per la spesa pensionistica, andamenti meno favorevoli di quelli stimati fino a qualche anno fa. (...) sono decisive al riguardo politiche a favore della natalità, di equilibrata gestione dei flussi migratori, in grado di allargare la partecipazione al mercato del lavoro». ⁵ La mozione sulla natalità, quindi, è condivisibile e opportuna, e non solo in quanto la selva intricata di bonus, misure, agevolazioni oggi disposte dalla legge a supporto della famiglia e della maternità necessita di riordino e armonizzazione; ma anche perché le politiche finora realizzate non hanno raggiunto almeno uno degli obiettivi cui erano indirizzate: la crescita di quel tasso di natalità che è così importante per il Paese. Ciò significa che le relative risorse non sono state utilizzate efficacemente: del resto, è nota la scarsa propensione del regolatore nazionale a valutare preventivamente gli impatti delle misure normative, al fine di elaborare interventi più efficienti per rendere maggiormente produttivo l'impiego di fondi, specie in un contesto economico poco favorevole alla creazione di nuove famiglie e alla nascita di figli.

La mozione da cui si sono prese le mosse sarebbe, quindi, una buona iniziativa, se non fosse che per realizzarla è previsto l'impegno il governo «ad adoperarsi in sede di Unione europea affinché, nell'ambito di una riforma del patto di stabilità e crescita, sia introdotta una nuova fattispecie di "Golden rule" per gli investimenti nelle politiche familiari ossia uno specifico spazio di flessibilità di bilancio da destinare a interventi di riforma strutturali specificamente rivolti ad elevare il tasso di natalità del nostro Paese sino a raggiungere almeno la media europea». In altri termini, il governo chiederà alla Ue di scorporare dal patto di stabilità europeo gli investimenti sulle politiche familiari e, quindi, di indebitarsi. Quanto, poi, al miliardo "avanzato" dal Reddito di Cittadinanza, da destinare alle misure per la famiglia con gli emendamenti al decreto Crescita, deriva risorse ottenute facendo più deficit di quanto previsto. È questa la strada giusta per un Paese già gravato da un debito pubblico ingente (il

3 M. Caltabiano e A. Rosina, "Il declino delle nascite si può fermare", *La Voce*, 8 gennaio 2019.

4 M. Caltabiano e A. Rosina, cit.. Save the children, "Le equilibriste – La maternità tra ostacoli e visioni di futuro, Rapporto mamme 2017": le donne diventano madri sempre più tardi (a 30,8 anni, quasi due in più rispetto alla media europea) e hanno sempre meno figli. Vedi anche Istat, "Il futuro demografico del Paese", 2018.

5 Corte dei Conti, "L'andamento della finanza pubblica: il ruolo degli strumenti di coordinamento", 2018.

secondo nella Ue per ammontare, dopo la Grecia)?

La mozione e le ultime misure annunciate

La mozione citata impegna il governo a prevedere – tra le altre cose – iniziative per: «a) un unico beneficio di natura monetaria destinato alle famiglie con prole, parametrato al numero, alla condizione e all'età dei figli e graduato in base alla sua effettiva situazione economica, destinato al sostegno delle spese per la crescita, il mantenimento e l'educazione dei figli; b) una rimodulazione dell'Irpef e, in particolare, del sistema delle *tax expenditures* (detrazioni e deduzioni) dirette al sostegno delle spese familiari, al fine di ridurre l'intensità del prelievo fiscale in favore delle famiglie, in particolare per quelle numerose e con figli in condizioni di disabilità, agevolare l'accesso alla prima casa e le locazioni in favore delle giovani coppie, nonché introdurre specifiche detrazioni per il costo del lavoro domestico di *baby sitter* e per spese destinate al novero dei prodotti per la prima infanzia; c) l'introduzione di forme di decontribuzione a favore dei datori di lavoro finalizzate a promuovere la fruizione dei congedi delle madri lavoratrici, nonché a ridurre la pressione contributiva anche nei casi di assunzioni sostitutive di lavoratrici in congedo di maternità; d) la definizione di un sistema di sostegno alle imprese di carattere permanente diretto a incentivare la creazione di strutture e servizi di *welfare* familiare all'interno delle aziende, anche attraverso l'industria 4.0 e la digitalizzazione; e) l'adozione di specifiche misure per favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, anche attraverso incentivi per le assunzioni, nonché nuove ed ulteriori forme flessibili di lavoro che consentano di conciliare l'attività professionale con la cura della vita familiare nell'ambito del lavoro pubblico e privato; f) l'estensione del periodo del congedo di paternità anche per i dipendenti nella pubblica amministrazione». Il governo è altresì impegnato «ad assumere iniziative per individuare, nella prossima manovra di bilancio, adeguate risorse finanziarie sia per conseguire l'obiettivo di copertura in tutto il territorio nazionale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia definito dalla Strategia di Lisbona, anche attraverso l'utilizzo e la rigenerazione del patrimonio immobiliare pubblico, favorendo al contempo orari di apertura più ampi per i medesimi servizi, sia per assicurarne gradualmente la gratuità, superando ogni forma di sperequazione territoriale»; «a promuovere, anche mediante iniziative per introdurre agevolazioni di natura fiscale, la diffusione dei nidi gestiti dalle assistenti materne (cosiddette *tagesmutter*)»; «ad assumere iniziative per prevedere più ampi congedi parentali soprattutto per i padri e non solo nei primi anni di vita del bambino, al fine di sostenere la genitorialità e promuovere una maggiore condivisione dei compiti di cura all'interno della coppia o della famiglia»; «a prevedere specifiche iniziative di conciliazione in favore delle madri lavoratrici autonome».

Inoltre, con gli emendamenti del ministro Fontana al decreto Crescita, si prevede di alzare da 25.000 a 35.000 euro annui il valore dell'Isee per accedere al "bonus bebé" (assegno di natalità). Si dispone, poi, di aumentare per il 2019 e 2020 l'importo base da 960 a 1.320 euro, mantenendo la maggiorazione del 20% per i figli successivi al primo. Si stabilisce, ancora, per gli acquisti di pannolini e latte in polvere, una detrazione nella misura del 19 per cento delle spese "entro un importo massimo complessivo non superiore a 1.800 euro annui per ciascun minore fiscalmente a carico". Per estendere la detrazione anche ai redditi più bassi, viene riconosciuto un apposito credito d'imposta pari alla metà della quota di detrazione che non ha trovato capienza nell'Irpef, da utilizzare nella dichiarazione dei redditi dell'anno successivo.

Le attuali misure per la natalità

Negli scorsi anni, per la natalità sono stati realizzati interventi affastellati, disorganici e poco coerenti, con la spesa di un ammontare enorme di risorse, ma senza ottenere il risultato di incrementare le nascite, come detto. Può essere utile indicare in sintesi quali siano le agevolazioni finanziarie attualmente esistenti. Sono fruibili fino ad esaurimento dei fondi:

- “bonus bebè” (o assegno di natalità): istituito con la legge di stabilità per il 2015, che ne individuava l’obiettivo – “incentivare la natalità e contribuire alle spese per il suo sostegno” – consiste in una erogazione mensile (80 euro per i redditi inferiori a 25.000 euro annui; 160 per quelli inferiori a 7.000, con una maggiorazione del 20 per cento dal secondo figlio in avanti) per ogni figlio nato (o adottato). Da ultimo è stato rinnovato per il 2019 e il 2020, con uno stanziamento di 204 milioni per anno;
- “bonus mamma domani” (o premio alla nascita): varato con la legge di bilancio per il 2017, consiste in una erogazione da 800 euro destinata alle donne al settimo mese di gravidanza (o alle adozioni e affidamenti), indipendentemente dal reddito ISEE. È stato rinnovato per i prossimi tre anni, con uno stanziamento pari a 392 milioni di euro annui;
- “bonus asilo nido”: introdotto con la legge di bilancio per il 2017 in favore di bambini sotto i 3 anni, per il pagamento delle rette di frequenza di asili nido pubblici e privati (o come forma di supporto presso la propria abitazione, se affetti da gravi patologie croniche), indipendentemente dal reddito ISEE, è corrisposto con cadenza mensile su 11 mensilità (136,37 euro per ogni retta mensile pagata e documentata). Dal 2019 il contributo è stato aumentato da 1.000 a 1.500 euro ed è finanziato fino al 2021 con 300 milioni annui.

Vi sono poi ulteriori misure di sostegno alla natalità e alla famiglia, tra le quali: bonus per il terzo e il quarto figlio; assegni familiari di importo variabile in base all’età del figlio e al reddito ISEE; detrazioni fiscali per i figli a carico, che si riducono al crescere del reddito, fino ad annullarsi; la “carta famiglia”, che consente sconti ai nuclei familiari con almeno 3 figli minori; crediti agevolati fino a 10.000 euro per le famiglie con figli. Nel 2018 è stata anche prevista la concessione in uso gratuito di terreni demaniali agricoli o incolti e abbandonati per famiglie con tre o più figli, di cui uno nato tra il 2019 e il 2021, oltre ad un mutuo fino a 200.000 euro per venti anni, a zero interessi, per l’acquisto della prima casa in prossimità del terreno assegnato.⁶

È invece stato eliminato il cosiddetto “bonus baby sitting”, una erogazione di 600 euro al mese in *voucher baby sitting* o contributo all’asilo nido, per sei mesi, indipendentemente dal reddito ISEE. Tale misura era particolarmente apprezzabile non solo in quanto favoriva l’equilibrio tra vita familiare e lavoro, lasciando autonomia di scelta tra asili nido convenzionati (e accreditati) e servizi di *baby-sitting*; ma soprattutto perché, essendo alternativa al congedo parentale, permetteva alle donne di limitare l’assenza dal lavoro subito dopo la maternità, evitando così di accentuare quel *gap* di carriera e di retribuzione rispetto ai colleghi uomini che il *Global Gender Gap* continua ad attestare.⁷ Il venire meno di questo sostegno è destinato a incidere maggiormente sulle madri che non possono permettersi il

6 V. Azzolini, “Braccia donate all’agricoltura: tre figli, e sei subito imprenditore”, Phastidio.net, 4 novembre 2018.

7 Il “Global Gender Gap Report” del *World Economic Forum* registra il divario di genere in tutto il mondo.

costo di servizi per l'infanzia e dopo la nascita di un figlio sono costrette a prolungare il congedo parentale o addirittura a licenziarsi, andando così a impoverire il mercato del lavoro femminile. E ciò nuoce non solo a loro, ma a tutto il Paese, dato che una percentuale più elevata di lavoratrici giova all'economia nazionale.⁸ Il bonus in discorso andava nella direzione che alcuni studi evidenziano da tempo: la natalità aumenta ove le donne lavorano di più, in quanto dispongono di buoni strumenti di conciliazione.⁹

Quali misure incentivano la natalità

Sono stati in precedenza elencati una serie di benefici monetari, attualmente esistenti, che tuttavia non hanno incrementato la natalità. Ad essi vanno aggiunti i congedi parentali, da qualche anno fruibili in un arco temporale più ampio e con modalità più flessibili che in precedenza (Dlgs n. 80/2015): con riferimento a detti congedi va osservato che, se protratti a lungo, possono causare la marginalizzazione delle donne, nuocere alle loro competenze professionali, risultare incompatibili con posizioni di responsabilità o manageriali, nonché peggiorare le disparità salariali, aumentando il *gap* sopra citato.¹⁰ Peraltro, in Italia essi sono scarsamente remunerati e vengono usati soprattutto dalle madri, mentre servirebbe incoraggiarne l'utilizzo da parte dei padri, con una più equa ripartizione delle incombenze genitoriali.¹¹ Quest'ultimo punto consente di evidenziare un profilo importante nella valutazione degli interventi utili a incentivare la natalità: in Italia «sembra essersi determinato un vero e proprio equilibrio verso il basso, fra bassa fecondità, basso coinvolgimento delle donne nel lavoro per il mercato, scarso coinvolgimento dell'uomo nel lavoro per la famiglia».¹²

- 8 M. Bianco, F. Lotti e R. Zizza, "Le donne e l'economia italiana", *Occasional Paper*, Banca d'Italia, 2013: «Un maggiore accesso femminile al mercato del lavoro, che ne innalzasse il tasso di occupazione all'obiettivo di Lisbona (60 per cento) si assocerebbe "meccanicamente" a un PIL più elevato del 7 per cento». Peraltro, secondo i dati Eurostat (marzo 2019), in Italia il tasso occupazione femminile tra i 20 e i 64 anni è di 19,8 punti percentuali inferiore a quello maschile, ed è il maggior divario occupazionale tra uomini e donne nella Ue dopo Malta (24,1 punti).
- 9 F. Bettio, C. Bruno, "Se occupazione e natalità crescono insieme", *Ingenere*, 7 luglio 2017: «a richiedere il bonus sono state soprattutto le donne residenti al Sud che ci hanno pagato in voucher le baby-sitter. Un dato interessante, questo, che sembra dirci che la misura ha centrato l'obiettivo, considerando che al Sud l'occupazione delle donne è molto più bassa e che ci sono molti meno asili. (...) A partire dalla fine dei sei mesi di maternità obbligatoria, per chi non ha usufruito del bonus il tasso di abbandono dell'occupazione cresce in maniera sostanziosa e continua a crescere fino a superare il 20-25% a dodici mesi, mentre per quelle che hanno usufruito del bonus il tasso cresce ma si tiene sotto il 10% anche oltre i 12 mesi (...). L'effetto frenante sul tasso d'uscita dal mercato del lavoro sembrerebbe dunque assai significativo».
- 10 V. Azzolini, "Non bastano i congedi per avere più mamme al lavoro", *La Voce*, 22 settembre 2015. C. Gaiaschi, "Effetti e ostacoli delle pratiche di conciliazione vita-lavoro: dalla valutazione delle politiche allo studio delle organizzazioni", Centro Einaudi, 2014.
- 11 V. Viale e R. Zucaro, "I congedi a tutela della genitorialità nell'Unione europea. Un quadro comparato per rileggere il Jobs Act", *Working Paper ADAPT*, 2015.
- 12 L. Mencarini, "Meno figli per tutte, è colpa dell'economia", *InGenere*, 22 settembre 2011. Inoltre, "Indagine conoscitiva sulle politiche in materia di parità tra donne e uomini", Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, Giorgio Alleva: «la disparità di genere riguarda anche la condivisione dei carichi familiari. Persiste, infatti, la tradizionale asimmetria nella ripartizione del lavoro familiare, sebbene in diminuzione negli ultimi anni».

A tale riguardo, la legge non solo non favorisce la parità nella suddivisione della cura della prole, ma pare addirittura assecondare lo squilibrio di genere nell'assolvimento di questo compito: basti pensare che attualmente i padri dispongono di 5 giorni di congedo obbligatorio entro i primi cinque mesi dalla nascita o dall'adozione del minore (con la possibilità di astenersi per un ulteriore giorno, ma da scalare dal congedo della madre), contro i 5 mesi di congedo obbligatorio delle madri. E i padri stentano a prendere anche i giorni previsti: «nel 2017, quando i giorni di congedo di paternità obbligatori erano due, ne hanno usufruito 107mila padri, un numero che non corrisponde nemmeno a un quarto delle nascite di quell'anno e quindi probabilmente molto inferiore a quello dei padri che ne avrebbero avuto diritto. "Obbligatorio" infatti resta una parola vuota in assenza di qualunque sistema di controllo di cui per ora non esiste traccia e che probabilmente dovrebbe mettere in comunicazione anagrafi e Inps».¹³ Quanto al congedo facoltativo, i padri hanno diritto a un massimo di 7 mesi (se ne prendono almeno 3) e le mamme a 6 mesi, entrambi con decurtazioni stipendiali: ma tale tipo di congedo, se fruito da entrambi i genitori, non può superare in totale gli 11 mesi, anziché i 13 come risulterebbe dalla mera somma. Le disparità esistenti *ex lege* tra padre e madre non agevolano un cambio culturale che, invece, sarebbe essenziale per spingere alla condivisione dei compiti di cura e, quindi, per favorire la nascita di bambini, il cui accudimento continua a gravare in misura prevalente sulle madri.¹⁴ Va segnalato che lo scorso 4 aprile 2019 il Parlamento europeo ha approvato in via definitiva un pacchetto di misure tese a favorire l'occupazione femminile, agevolare il ruolo del padre nella cura dei bambini e promuovere la natalità. La direttiva – che dovrà essere convertita entro tre anni dagli Stati – porta a due settimane, remunerate almeno come nel caso di malattia, il congedo obbligatorio dei padri e prevede due mesi di congedo parentale non trasferibile e retribuito, al fine di una distribuzione più equilibrata delle responsabilità.

Inoltre, nella valutazione delle misure più idonee a rilanciare la maternità, dovrebbe essere considerata la correlazione positiva fra incremento della natalità, lavoro femminile e strutture per l'infanzia.¹⁵ Al riguardo, va rilevato che in Italia il ridotto tasso di fecondità «si accompagna a una delle più basse partecipazioni al mercato del lavoro e a un basso tasso di occupazione, di poco inferiore al 50 per cento di donne in età lavorativa effettivamente occupate. In Europa, i paesi con un tasso di fecondità più alto sono anche caratterizzati da

13 A. Rosselli, "Un miliardo speso bene", InGenere, 4 aprile 2019.

14 A. Casarico, D. Del Boca e P. Profeta, "I bambini non nascono sotto un Fertility day", La Voce, 2 settembre 2016: «È cruciale rafforzare le politiche di incentivo ai congedi dei padri (ancora troppo poco coinvolti nella crescita dei figli, specie nei primi anni di vita (Del Boca e Casarico Profeta), con conseguenze penalizzanti in particolare sulle possibilità occupazionali e sulle carriere delle mamme. Ogni politica di rilancio della fertilità deve includere, come è stato fatto nei paesi nordici, il ruolo dei padri. Associare il rilancio della fecondità solo a incentivi monetari alle madri può non essere particolarmente efficace se il nodo principale che blocca la decisione di fare figli è la divisione del lavoro di cura dei bambini tra uomini e donne, totalmente sbilanciata sulle madri. Dove madri e padri dividono in modo più equo e bilanciato il tempo da dedicare alla cura dei bambini, a partire dai periodi di congedo, la fecondità aumenta».

15 L. Mencarini e D. Vignoli, "Nascite e occupazione possono crescere insieme", InGenere, 6 novembre 2018. Save the Children, "Da scommessa a investimento: la sfida della maternità in Italia, Rapporto mamme 2016". Inoltre, ActionAid "Sulle spalle delle donne", 2016, simula l'impatto che un maggiore investimento in asili nido avrebbe sull'occupazione femminile: in Italia un incremento dell'1% nel tasso di copertura determinerebbe un aumento medio dello 0,92% nel tasso di occupazione delle donne con almeno un figlio inferiore ai tre anni.

un tasso di occupazione femminile più elevato: la media della fecondità è 1,6 figli per donna mentre il tasso medio di occupazione femminile è al 63 per cento, e i paesi più “virtuosi” hanno rispettivamente tassi di fecondità sopra 2 figli per donna e tassi di occupazione intorno al 70 per cento (simili a quelli maschili)».¹⁶

Dunque, per sostenere la natalità va tenuto conto che essa aumenta là dove le donne lavorano di più. Peraltro, sussidi legati alla sola maternità (come il citato “bonus bebè”), a differenza di quelli espressamente connessi all’acquisto di servizi per la cura dei figli, hanno effetti incerti e poco significativi, o addirittura negativi, nell’incentivare il rientro al lavoro dopo il parto; che la perdita di vantaggi legati alle entrate familiari (l’esenzione da ticket sanitari o l’accesso alle case popolari, per esempio) può scoraggiare l’occupazione del percipiente il reddito inferiore, di solito la donna; mentre un credito di imposta atto a coprire una parte dei costi sostenuti per la cura dei figli e dei familiari dipendenti può funzionare quale stimolo all’offerta di lavoro femminile e alla natalità, facendo emergere al contempo situazioni di impiego sommerso.¹⁷

Infine, va dato rilievo alla circostanza che negli Stati in cui è più consistente la quota di donne occupate e il tasso di fecondità, c’è anche un contesto favorevole alla conciliazione tra vita e lavoro e, soprattutto, una notevole presenza di strutture per le infanzia.¹⁸ Ciò si riscontra pure nella realtà nazionale: nelle regioni dove è maggiore il livello di occupazione femminile c’è una più ampia copertura di asili nido e si riscontrano altresì livelli di fecondità più alti.¹⁹ In Valle d’Aosta la copertura è del 45%, in Umbria del 41%, in Emilia Romagna del 37%, in Toscana del 35%, e in queste regioni il tasso di occupazione femminile supera il 60%. Invece, «le regioni con meno occupate coincidono con quelle dove i servizi per la prima infanzia sono meno sviluppati»: ²⁰ basti pensare che in Campania la percentuale di copertura è dell’8%, in Sicilia e in Calabria del 10%, in Puglia del 15%. In altri termini, in Valle d’Aosta vanno al nido 4,5 bimbi su 10, in Campania solo 8 su 100. Peraltro, nelle quattro regioni citate, ove è minore la presenza di asili nido, solo il 30% circa delle donne ha un’occupazione. Questi dati attestano non solo la rilevata correlazione positiva fra livelli di lavoro femminile e presenza di strutture per l’infanzia, ma pure che l’assenza di «persone o servizi a cui affidare i bambini» è uno dei fattori maggiormente incidenti sull’abbandono dell’occupazione da parte delle madri, nonché sulla rinuncia ad avere un figlio da parte delle donne che non possono lasciare il lavoro.²¹

16 E. Fornero e M. C. Rossi “Parlano di famiglia ma svuotano le culle – L’errore strategico di fermare il bonus baby sitter e il congedo di paternità”, Il Foglio, 10 Aprile 2019.

17 Dossier “Meglio più nidi che bonus bebè”, La Voce, 24 ottobre 2014. O. Thevenon, “Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD”, 2013. T. Boeri e D. Del Boca, “Chi lavora in famiglia?”, La Voce, 10 maggio 2007. F. Carta e L. Rizzica, “Quando la scuola permette alle mamme di lavorare”, La Voce, 15 settembre 2015. Nel 2008, al fine di invertire il trend demografico, si parlò della proposta di 2.500 euro in meno di tasse per ogni figlio, fino a che non avesse compiuto 12 anni. Al riguardo, F. Ramella, “Meno tasse più bambini”, 15 marzo 2008.

18 European Commission, “1 in 3 children in the EU now has access to high-quality and affordable childcare, Commission report shows”, 2018. Eurostat, “Fertility statistics”, marzo 2019.

19 Openpolis, “Estendere i servizi per l’infanzia serve anche per l’occupazione femminile”, 30 aprile 2019; M. Bianco, F. Lotti e R. Zizza, cit.

20 Openpolis, “Estendere i servizi per l’infanzia” cit.

21 Istat, “Il mercato del lavoro negli anni della crisi. Dinamiche e divari”, 2014, e Istat, “Avere figli in Italia

Peraltro, la conferma che ad essere penalizzate da tale assenza sono soprattutto le donne si trova anche nell'ultima Relazione annuale sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri (Ispettorato Nazionale del Lavoro, 2018): da essa risulta che nel 2017 gli scioglimenti dei rapporti di lavoro hanno riguardato in maniera nettamente predominante le madri, a cui sono riferiti n. 30.672 provvedimenti (pari al 77% dei casi), motivati per lo più dall'assenza di parenti di supporto, dall'elevata incidenza dei costi di assistenza al neonato, dal mancato accoglimento al nido.

Dunque, la disponibilità di strutture per l'infanzia – oltre a flessibilità oraria e ad altre misure di *work life balance* – ha un peso decisivo sia sui tassi di natalità sia sulla scelta di lavorare dopo la maternità.²² Il Consiglio europeo di Barcellona (2002) aveva posto agli Stati membri l'obiettivo di “fornire, entro il 2010, un'assistenza all'infanzia per almeno il 90% dei bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico” e “almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni” (obiettivo ribadito in Italia con d.lgs. n. 65/2017). Può essere utile verificare quale sia la situazione nazionale con riferimento a tale obiettivo e quali investimenti siano stati fatti al riguardo.

Gli investimenti in strutture per l'infanzia in Italia

Rispetto alla popolazione 0-3 anni, copertura di posti negli asili nido è al 34% (Eurostat, 2016); ma rispetto alla fascia 0-2 anni la percentuale si colloca attorno al 23% (Istat, 2014/2015).²³ Le politiche per incrementare l'offerta di strutture per l'infanzia poste in essere negli ultimi anni sono state puntualmente indicate dall'Ufficio Valutazione Impatto del Senato.²⁴ «Per raggiungere gli obiettivi fissati dal Consiglio europeo di Barcellona, l'Italia ha varato: un piano straordinario nel 2007; la sperimentazione delle sezioni primavera a partire dal 2007/2008; il PAC (piano di azione e coesione) nel 2011; e da ultimo, nel 2017, un piano di azione nazionale per l'attuazione del sistema integrato zero/sei. (...) A partire dal piano straordinario avviato nel 2007, lo Stato ha destinato ai territori regionali circa 1.150 milioni di euro, in media circa 100 milioni l'anno, per sviluppare i servizi destinati alla prima infanzia. Considerando soltanto il piano straordinario e le risorse del PAC, i finanziamenti ammontano a oltre 950 milioni di euro. Calabria, Campania, Sicilia e Puglia hanno assorbito da sole il 60% dei fondi».

negli anni 2000”, 2015: il 14% delle madri che lavoravano all'epoca della gravidanza non lavora più a distanza di circa 2 anni dalla nascita del bambino. Inoltre, Save the children, “Le Equilibriste” cit.

22 A. Marenzi e L. Pagani “Più nidi, più figli”, La Voce, 23 ottobre 2003. S. Pasqua e D. Del Boca, “La conciliazione lavoro famiglia”, Università di Torino, Child e Collegio Carlo Alberto. D. Del Boca e D. Vuri, “The Mismatch between Employment and Child Care in Italy: the Impact of Rationing”, 12 gennaio 2007. Inoltre, un maggiore reddito a disposizione delle donne si traduce in maggiore spesa in istruzione, salute, nutrimento dei figli. Al riguardo, A. Casarico, “Occupazione femminile e maternità – Donne: nuove regole, nuove opportunità”, Roma, 25 maggio 2015. È interessante altresì rilevare che, secondo il Rapporto Giovani dell'Istituto Toniolo (2019), tra le donne in età 20-34 con un figlio, le laureate hanno mantenuto lavoro a tempo pieno nel 34,6% dei casi, quelle con titolo basso nell'8,1% dei casi. Inoltre, in carenza di adeguati servizi per l'infanzia e aiuto maschile riescono a mantenere il lavoro soprattutto le donne con titoli di studio più elevati.

23 OECD, “Italia – Dare slancio alla crescita e alla produttività”, settembre 2012.

24 Ufficio Valutazione Impatto del Senato, “Chiedo asilo Perché in Italia mancano i nidi (e cosa si sta facendo per recuperare il ritardo)”, luglio 2018.

Inoltre, agli asili nido sono stati indirizzati 209 milioni di euro nel 2017, 224 milioni nel 2018 e 239 milioni l'anno a decorrere dal 2019. «Questi fondi si aggiungono alle risorse comunali: dal 2008 al 2014 i sindaci hanno speso per i servizi zero/tre quasi 8,4 miliardi di euro. Le famiglie hanno contribuito in misura crescente ai costi del servizio: la loro quota è passata dal 17,4 al 20,4% della spesa». Stante la copertura attuale di servizi per l'infanzia, per raggiungere il 33% previsto in sede europea i «bambini accolti dovrebbero salire a 343.583, ben 162.421 in più. (...). Stimando pari a 7.962 euro l'anno il costo medio dell'accoglienza per ogni bambino, le spese di gestione ammontano annualmente, a regime, a 2.736 milioni di euro». Quindi, molti più fondi di quelli attualmente stanziati.

Bastano interventi destinati alla natalità per incrementare la natalità?

Si è detto che recenti emendamenti al decreto Crescita prevedono misure per la famiglia finanziate con il miliardo "avanzato" dal Reddito di Cittadinanza, cioè con risorse ottenute facendo più deficit di quanto previsto; e che, con la mozione da cui si sono prese le mosse, il governo si impegna a chiedere all'Unione europea «uno specifico spazio di flessibilità di bilancio» per politiche tese ad elevare il tasso di natalità. Questa richiesta può avere un senso quanto alla realizzazione di strutture per l'infanzia: come sopra esposto, la limitata offerta, ancora lontana dagli obiettivi europei, «è fortemente frenata dai finanziamenti disponibili – discontinui, frammentati e insufficienti – così che i costi continuano a gravare principalmente sui bilanci dei comuni e delle famiglie».²⁵ Ma con riguardo agli altri interventi indicati dalla mozione, la richiesta di derogare ai vincoli di bilancio suscita più di un dubbio. Da un lato, anziché aggravare il debito nazionale, è sempre preferibile tagliare le spese improduttive; dall'altro, il "beneficio unico di natura monetaria destinato alle famiglie con prole", di cui alla citata mozione, andrebbe a sostituire bonus, assegni, agevolazioni attualmente esistenti, cioè non dovrebbe essere finanziato interamente ex novo; infine, è errato reputare che un ammontare rilevante di spesa statale fatta a debito, rivolta a famiglie e figli, sia di per sé idoneo a influenzare positivamente il tasso di natalità. Per spiegare in concreto quest'ultimo punto giova richiamare il caso svedese, esaminato dall'Osservatorio dei conti pubblici.²⁶

La Svezia è riuscita ad aumentare il tasso di fecondità anche grazie a una spesa pubblica a sostegno della famiglia e della natalità che è tra le più alte nell'Unione Europea: nel 2016 la "social protection for family/children" ammontava al 3 per cento del Pil, contro l'1,8 per cento speso dall'Italia e il 2,4 per cento medio dei paesi UE. «In termini di euro pro capite, la Svezia si attesta su una spesa annua di circa 1.400 euro per persona, un valore quasi triplo rispetto a quello italiano (490 euro). Di conseguenza, i benefici per le famiglie con figli assorbono una quota molto significativa della spesa pubblica totale svedese (oltre il 10 per cento, contro il 6 per cento dell'Italia)».

Tuttavia l'esperienza svedese dimostra pure che una ingente quantità di spesa pubblica non basta per avere un tasso di fecondità elevato. In primo luogo, ha un'importanza rilevante

25 Ufficio Valutazione Impatto del Senato, "Chiedo asilo" cit.. D. Gros, "Perché la (solita) richiesta italiana a Bruxelles di poter effettuare investimenti in deficit ha ben poco senso", Luiss Open, 11 giugno 2018: «Ogni nuovo Governo, appena insediato, propone all'Ue la cosiddetta "golden rule" per ammorbidire il Patto di Stabilità: è quasi una "legge di natura" della politica italiana. Tuttavia ricorrere alla leva del debito aggiuntivo avrebbe senso solo per finanziare infrastrutture effettivamente nuove (...).»

26 E. Frattola, "Come arginare il crollo demografico: l'efficacia dei sostegni alle famiglie", Osservatorio dei conti pubblici italiani, 4 febbraio 2019.

anche la qualità della spesa: l'offerta di asili nido a prezzi sovvenzionati e misure a sostegno del reddito dei genitori – soprattutto i padri – che abbandonano temporaneamente il lavoro per badare alla prole, sono più efficaci rispetto a bonus e altri benefici monetari. In secondo luogo, sulla scelta di mettere al mondo bambini pesano molto le aspettative dei futuri genitori circa la stabilità degli interventi a sostegno della natalità: cioè tali interventi possono avere un impatto forte nel medio-lungo termine solo se si confida che siano duraturi nel tempo. «Avere conti pubblici in ordine può essere quindi una preconditione necessaria per far sì che gli aumenti di spesa a favore delle famiglie siano giudicati come credibili da parte dei potenziali genitori e abbiano l'effetto sperato sul tasso di fecondità».

Appare più chiaro, a questo punto, il motivo per cui aumentare il debito pubblico per mettere in campo misure che favoriscano le nascite – con la richiesta di una *golden rule* da avanzare all'Unione europea – rischia di ottenere l'effetto opposto.²⁷ Oggi il contesto italiano – dato il macigno del debito che grava sul Paese – è tale che i ragazzi hanno difficoltà a pianificare il proprio futuro in termini di indipendenza dalla famiglia di origine, lavoro, matrimonio e figli: tant'è che una delle cause della riduzione della natalità risiede nella circostanza che la congiuntura economica sfavorevole degli ultimi anni «ha spinto sempre più giovani a ritardare rispetto alle generazioni precedenti (...) la formazione di una famiglia e la nascita di un figlio».²⁸ Di certo, un Paese che non cresce, che non rimedia agli sprechi di denaro pubblico e che continua a impiegare un enorme ammontare di risorse in politiche pensionistiche – ad esempio, di recente, circa 22 miliardi per un triennio sono stati riservati al provvedimento denominato “Quota 100” – non appare roseo per i giovani e, quindi, non incentiva le coppie ad avere bambini.²⁹ Peraltro, impiegare un importo ingente di fondi per gli anziani e, al contempo, voler aumentare il debito nazionale per politiche destinate alla natalità denota l'assenza di una visione coerente e unitaria del futuro del Paese. Se i giovani sono essenziali per lavorare e produrre ricchezza, rendendo così sostenibile il sistema pensionistico e il *welfare*, devono essere prioritari gli interventi loro indirizzati. In Italia, invece, si sta facendo l'esatto opposto.³⁰ E il debito, sempre più oneroso, con cui sono finanziate le politiche attuali e con cui si pretende di finanziare quelle che verranno, andrà a pesare non solo sui giovani stessi, ma addirittura sui nascituri, dato che ognuno di essi viene al mondo già gravato da un debito di circa 35.000 euro. Quello descritto non sembra lo scenario ideale per assicurare le nuove generazioni circa un futuro roseo, tantomeno circa la stabilità nel tempo di misure a supporto della natalità: la totale assenza di valutazione degli impatti della scelta di chiedere maggiore flessibilità alla UE appare evidente.

«Manca a monte una vera attenzione nei confronti dei giovani e un approccio strategico nell'affrontare il tema della crescita con le nuove generazioni. Tutto quello che riguarda i giovani è sconsolatamente al ribasso nel nostro paese rispetto al mondo con cui ci confron-

27 «La spesa pubblica per le famiglie con figli (...) meriterebbe di essere considerata una priorità rispetto agli altri impieghi 'concorrenti' delle scarse risorse pubbliche», in Studi Economici dell'OCSE, ITALIA, maggio 2013.

28 L. Bandera, In Italia sempre meno bambini: è il momento di misure strutturali, Vita, 14 giugno 2018.

29 M. Boldrin, M. De Nardi e L. E. Jones, “Fertility and Social Security”, *NBER Working Paper* N. 11146, febbraio 2005, evidenziano la forte correlazione fra aumento della spesa pubblica per le pensioni e riduzione della fertilità.

30 A ciò si aggiunga un altro paradosso: uno dei provvedimenti-bandiera dell'attuale governo, il reddito di cittadinanza, è calibrato sulla base di una scala di equivalenza che si ferma al terzo figlio del nucleo familiare, cioè oltre il terzo figlio la cifra è la stessa. Questo meccanismo penalizza le famiglie numerose.

tiamo. Le nascite sono al ribasso, il peso elettorale dei giovani è al ribasso, gli investimenti in formazione, ricerca e sviluppo sono al ribasso, la loro presenza attiva nei processi di crescita del paese è al ribasso, di conseguenza anche la loro fiducia nelle istituzioni è bassa. Ciò che è cresciuto in questi anni tra i giovani è l'incertezza nel futuro (...).» Da quanto finora esposto scaturisce la risposta alla domanda fatta all'inizio: un maggiore debito pubblico non pare la soluzione migliore per incentivare la creazione di una formazione stabile come quella familiare, in un Paese ove l'enorme debito già esistente, in aggiunta alla irrilevante crescita economica e all'instabilità politica rende transitoria e, quindi, inaffidabile qualunque politica adottata dal governo *pro tempore*. Dunque, interventi a favore della natalità non sortiranno effetti apprezzabili fino a quando il contesto nazionale non sarà tale da far reputare ai giovani che la decisione di mettere al mondo un figlio sia un punto di partenza, e non un punto di arrivo, che spesso tarda troppo ad arrivare.

IBL Focus

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.