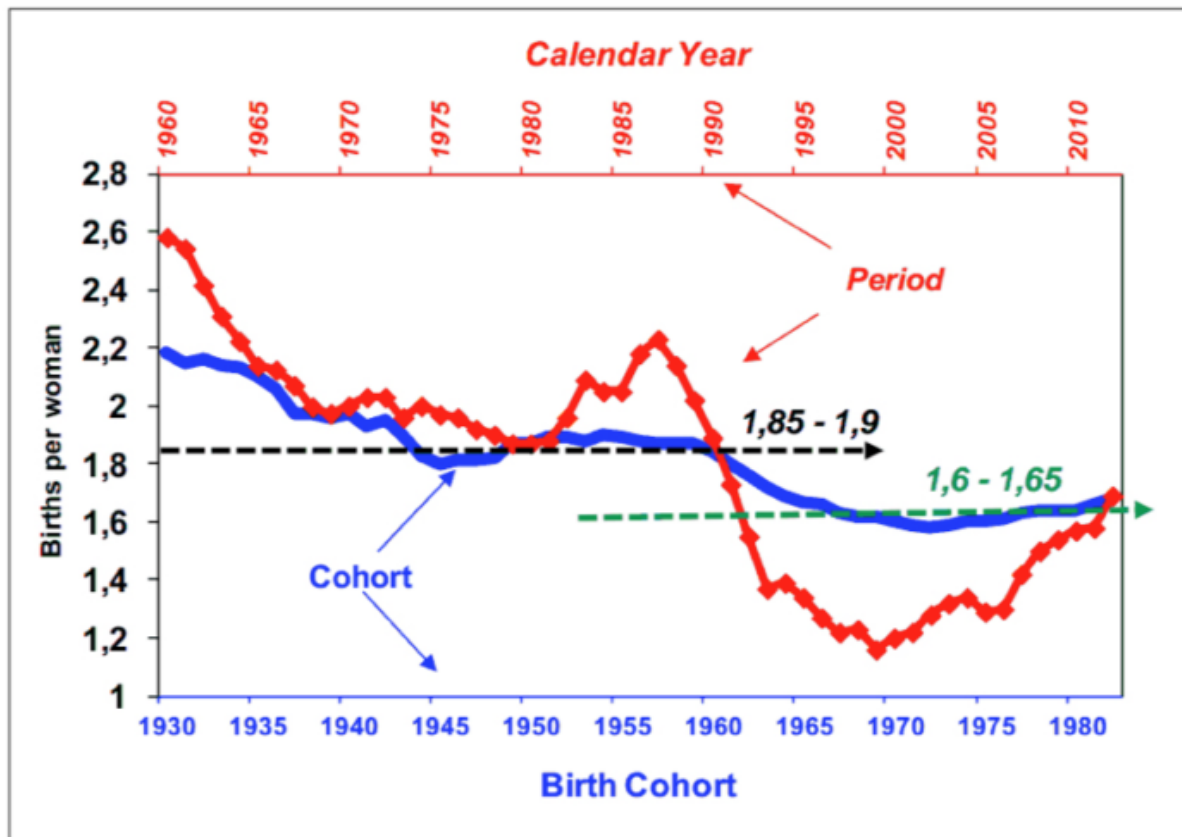


Putin all'attacco della bassa natalità. La politica del "capitale materno"

Numero medio di figli per donna per coorte (1930-82) e per contemporanei (1960-2012), Russia



Fonte: Sergei Zakharov, "Lowest Low Fertility in Russia: Reality or Problem of Measurement?"

La bandiera rossa, segnale di pericolo per la demografia russa, ha preso a sventolare all'indomani della fine del regime sovietico. Nel 1992, per la prima volta dalla fine della guerra, i decessi hanno superato le nascite ed il bilancio annuale è rimasto costantemente in rosso fino al 2011. In vent'anni, il deficit accumulato ha superato i 13 milioni, e solo la robusta immigrazione - dovuta in gran parte al rientro di popolazioni di nazionalità russa dai nuovi Stati emersi dalla scomposizione dell'URSS - ha contrastato il calo demografico nel periodo, contenuto in circa sei milioni. L'attenzione internazionale, negli ultimi due decenni, è stata mobilitata quasi esclusivamente dall'eccezionale peggioramento della sopravvivenza e dalla marcia indietro della speranza di vita (quella degli uomini in particolare) scesa a livelli propri delle popolazioni in via di sviluppo. Ma il regresso delle nascite è stato altrettanto impressionante: da 2 milioni nel 1990 a 1,2 milioni

nel 1999 (TFT, o numero medio di figli per donna, da 1,9 a 1, 2). Nell'ultimo decennio, però, si è abbozzata una ripresa, più sostenuta negli ultimi anni, e nel 2012 sono nati 1,9 milioni di bambini (TFT 1,7) ed il saldo naturale, fino allo scorso anno negativo, è stato azzerato. Questa ripresa è stata studiata dai demografi nel tentativo di scindere le componenti congiunturali da quelle strutturali utilizzando lo strumentario analitico appropriato - ma la posta in palio di queste analisi è anche di natura politica. Infatti, fino a che punto la ripresa è imputabile alla politica pronatalista voluta da Putin e messa in atto a partire dal 2007 (la politica del "capitale materno" come viene chiamata)? E questa ripresa deriva da un mutamento strutturale nelle propensioni riproduttive delle coppie, oppure si tratta di un "rimbalzo" destinato ad esaurire i suoi effetti?

La politica del "capitale materno"

La preoccupazione per il declino della natalità era riemersa in epoca sovietica e nel 1983 varie misure furono introdotte, tra le quali l'introduzione di congedi di maternità pagati - un anno all'inizio, fino a tre anni in seguito - e la concessione alle famiglie numerose con tre o più figli di una serie di benefici. Queste ed altre misure ebbero un visibile effetto di natura congiunturale, presto cancellato dalla crisi degli anni '90. E' nel 2006 che Putin, nel suo discorso alla Duma sullo "stato della nazione" ufficialmente decretò la necessità di una vigorosa politica sociale e demografica per contrastare la bassa natalità: dalla reintroduzione dei congedi (parzialmente) pagati, che erano stati aboliti negli anni '90, al forte aumento dei sussidi alle madri per ogni nuovo nato fino ai 18 mesi di età, graduati per ordine di nascita, a contributi per la cura infantile. Ma soprattutto invitò i legislatori ad approntare un piano concreto da rendere operativo all'inizio del 2007. Detto e fatto - come si conviene ad un regime volto all'azione e favorito dalle rendite di gas e petrolio - e il piano battezzato "Capitale materno" entrò in vigore all'inizio del 2007. Tralasciando i dettagli, il "Capitale materno" consiste nel mettere a disposizione delle famiglie che hanno (o adottano) un secondo figlio, od un figlio di ordine superiore, una somma che nel 1987 era pari a 250.000 rubli (quasi 6.000 euro al cambio attuale) e che negli anni seguenti è stata aumentata fino a raggiungere 388.000 rubli (9.000) euro nel 2012.

Questo considerevole sostegno non è però liberamente disponibile e se ne può usufruire solo dopo il compimento del terzo anno del secondogenito (o figli di ordine superiore) e limitatamente ad alcune finalità specifiche:

- Per l'abitazione: costruzione, ristrutturazioni, pagamenti di mutui;

- Per spese connesse all'istruzione e alla formazione dei figli;
- Per piani integrativi delle pensioni delle madri.

A fine 2012, le famiglie che dal 2007 avevano ricevuto un "certificato di capitale materno" erano 3,3 milioni, e circa 2 milioni avevano effettivamente fruito delle somme messe a disposizione. Poiché i meccanismi legali e i vincoli burocratici per avvalersi del "capitale materno" sono assai complessi, molte famiglie che ne hanno titolo hanno difficoltà ad usufruirne. Questo avviene, in particolare, nelle categorie più svantaggiate: esse non hanno sufficiente capitale proprio per ottenere un mutuo per la casa, o per intraprendere ristrutturazioni. Né hanno modo o occasione di avvalersi del capitale messo a loro disposizione per migliorare l'istruzione dei figli, particolarmente nelle aree rurali. Nonostante questi ed altri problemi, la politica del "capitale materno" è diventata assai popolare, e le insistenti voci che nei mesi recenti hanno ventilato riduzioni e condizionamenti diretti ad alleggerire il bilancio pubblico sono state accolte con vivaci proteste.

Putin e la popolazione

Di una vigorosa azione in campo demografico Putin si era fatto promotore, come si è visto, nel 2006; rinnovando e rilanciando il suo impegno durante la campagna per la propria rielezione a Presidente, avvenuta nella primavera del 2012. "Se le tendenze attuali dovessero persistere" scrisse Putin "l'attuale popolazione pari a 143 milioni, sprofonderebbe a 107 milioni nel 2050, un disastro per un paese con un così vasto territorio e che contiene il 40 per cento delle risorse naturali del mondo e che ha avuto in tempo di pace uno straordinario calo demografico. Se però riusciamo ad implementare una efficiente politica, allora la popolazione della Russia potrebbe risalire a 154 milioni. Ci sono dunque in palio, nella nostra scelta tra l'azione e l'inerzia, circa 50 milioni di anime nei prossimi 40 anni". E' naturale, perciò, che Putin attribuisca alla sua politica la vigorosa ripresa delle nascite (+ 29%) avvenuta tra 2006 e il 2012.

Tutto merito di Putin? Lo scetticismo dei demografi

Che Putin si intesti il merito della ripresa è cosa ovvia. Ma la politica del "capitale materno" porterà ad una stabilizzazione della natalità del paese? Riuscirà a riorientare le preferenze delle coppie in senso meno restrittivo? Oppure si tratta di un fuoco di paglia destinato a riassorbirsi col passare del tempo? Va subito detto che la recente ripresa delle nascite non potrà essere duratura perché si profilerà presto una sostenuta diminuzione delle donne in età riproduttiva man mano che supereranno i vent'anni le poco numerose generazioni nate nel quindicennio

successivo al 1990. Nel 2012 le donne tra i 20 e i 40 anni erano 22 milioni e si ridurranno gradualmente a 16 nel 2030. E' poi scontato che il periodo di vigenza della politica è troppo corto - appena 6 anni - per dare un giudizio più fondato: il ciclo riproduttivo è lungo e la storia insegna che vi possono essere notevoli anticipi (e notevoli ritardi) nel mettere al mondo i figli anche se il loro numero finale rimane invariato. Inoltre, la politica del "capitale materno" è entrata in vigore assieme ad altri provvedimenti che influiscono sul welfare familiare - congedi dal lavoro più lunghi e meglio pagati, altri provvedimenti per la cura dei figli - ed è quindi l'intero sistema di welfare che risulta più generoso. Infine negli ultimi anni lo sviluppo è stato assai veloce, l'occupazione è cresciuta e le condizioni di vita sono sostanzialmente migliorate.

Altri elementi strettamente demografici inducono gli analisti alla cautela, quando non a ritenere la ripresa un fuoco di paglia, destinata a non alterare il "quantum" di fecondità. I guadagni nei tassi specifici di fecondità (per età, per ordine) appaiono decrescenti dopo un consistente balzo nel primo biennio di vigenza della legge. Inoltre le indagini condotte nel 2004, 2007 e 2011 (Generation and Gender Surveys) mostrano che la propensione delle donne ad avere un primo, secondo o terzo figlio sono rimaste praticamente invariate. La percentuale di donne senza figli che intendevano avere un primo figlio era pari, alle tre date, al 91, 85 e 88%; quella delle donne con un figlio che intendevano averne un secondo 71, 74 e 71%; quella delle donne con due figli di averne un terzo, 29, 32 e 33%. Un noto studioso ha concluso così la sua presentazione ad un recente convegno scientifico in merito al futuro delle nascite: "Ottimismo degli attori politici, pessimismo dei teorici e degli analisti e delle persone di buon senso". Ma occorre attendere ancora diversi anni prima di poter giudicare.

Per saperne di più

Fabian Slonimczyk e Anna Yurko, *Assessing the Impact of the Maternity Capital Policy in Russia Using a Dynamic Model of Fertility and Employment*, Institute for the Study of Labor - IZA, Discussion Paper n. 7705, October 2013

Tomas Frejka e Sergei Zakharov, *Comprehensive Analyses of Fertility Trends in the Russian Federation during the Past Half Century*, MIPDR, Working paper 2012-027, September 2012

Sergei Zakharov, *Lowest Low Fertility in Russia: reality or Problems of*

Measurement? Relazione al Convegno “Low Fertility and Low Mortality: Observable Reality and Visions of the Future”, High School of Economics, Moscow, October 2013