

L'assegno unico per i figli nella giungla del welfare



In gran parte del mondo sviluppato, spiega Chiara Saraceno, esistono misure di sostegno per i figli volti a contrastare la povertà e le disuguaglianze e a sostenere la natalità. L'impatto dell'assegno unico per i figli, appena introdotto in Italia, dipenderà oltre che dalla sua generosità, anche dall'evolversi del complesso sistema di sostegni e disincentivi del welfare familiare nel quale si inserisce.

Una misura generalizzata e consolidata

I trasferimenti monetari diretti (assegni) o indiretti (detrazioni fiscali) legati alla presenza di figli costituiscono uno, non l'unico, dei modi con cui la collettività contribuisce ad aiutare i genitori a sostenere il costo di crescere i figli, implicitamente riconoscendo che la scelta di avere figli è meritevole di attenzione perché ha anche conseguenze sociali. Costituiscono storicamente uno dei pilastri delle politiche per le famiglie e uno dei più diffusi nel mondo. Secondo un recente rapporto ODI/Unicef (2020), su 180 paesi per cui esistono dati, 108 hanno un qualche tipo di assegno periodico per i figli incardinato nella legislazione nazionale. Il sostegno al costo dei figli come responsabilità pubblica, non solo familiare, ha una tradizione più consolidata, ancorché disomogenea, nei paesi con un welfare state più strutturato e consolidato, in molti paesi in via di sviluppo costituisce l'embrione del welfare state stesso. E' il caso dei diversi programmi diretti alle

famiglie povere con figli minorenni in molti paesi dell'America Latina e in qualche paese dell'Africa, ove attorno a trasferimenti diretti si costruisce anche un welfare minimo per le bambine/i e adolescenti, in particolare per quanto riguarda l'accesso alla scuola e ai servizi sanitari, che in quei paesi spesso non sono, di principio o di fatto, accessibili su base universale.

Una misura eterogenea negli obiettivi e nel disegno

Se una qualche misura di responsabilità pubblica per le spese che si sostengono per crescere un figlio è relativamente diffusa, sia gli obiettivi esplicitamente perseguiti, sia le forme che assume questo sostegno variano molto, anche all'interno dei paesi sviluppati e della stessa Europa. Tra gli obiettivi principali vi è sicuramente il contrasto alla povertà cui sono più esposte le famiglie con figli rispetto a quelle senza figli, a motivo sia del maggior costo provocato da un aumento della numerosità della famiglia, a parità di reddito, sia la riduzione della disponibilità al lavoro remunerato da parte (solitamente) della madre a causa delle necessità di cura e dell'aumento del lavoro domestico necessario. Un altro obiettivo ricorrente, in combinazione con o indipendentemente dal primo, è il sostegno alla natalità, tramite la riduzione del costo di mantenimento dei figli. Un terzo obiettivo è la riduzione delle disuguaglianze tra famiglie con e senza figli, a parità di reddito. La diversa forma che prendono gli assegni per i figli nei vari paesi dipende in parte anche dalle differenze negli obiettivi. Nei paesi dove prevale quello del contrasto alla povertà i trasferimenti diretti sono di solito legati ad una prova dei mezzi e non riguardano tutti, come in Spagna. Portogallo, gli Stati Uniti, oltre a diversi paesi dell'America Latina. Nei paesi in cui prevale l'orientamento pro-natalista i trasferimenti, che possono o meno essere legati ad una prova dei mezzi, di solito partono dal secondo figlio, come in Francia e Polonia. Nei paesi in cui prevale l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze tra chi ha e chi non ha figli, di solito i trasferimenti sono universalistici sia per i destinatari, sia per l'importo. Va ricordato che legare vuoi l'accesso, vuoi l'importo, al reddito familiare, mentre ha una sicura efficacia redistributiva immediata, ha anche un effetto di scoraggiamento sull'aumento di reddito, quindi anche e soprattutto sull'aumento del numero dei lavoratori in famiglia. Ciò è in contrasto con il sostegno alla fecondità, nelle società sviluppate almeno, dove esistono evidenze empiriche consistenti che indicano nel sostegno all'occupazione delle donne e in particolare delle madri tramite anche politiche di conciliazione la modalità più efficace dal

punto di vista della fecondità (ed anche della stessa povertà). Accanto agli assegni periodici, inoltre, ve ne possono essere altri una tantum, o legati a determinati eventi (nascita, entrata nella scuola, ad esempio). E gli assegni periodici possono essere integrati in particolari circostanze, quali la disabilità o la povertà.

Accanto a queste differenze ve ne sono altre che complicano ulteriormente il quadro comparativo e la valutazione della generosità del sostegno disponibile. Una riguarda la presenza o meno di una dimensione categoriale, ovvero se l'assegno sia riservato solo a determinate categorie lavorative (dei genitori, ovviamente) e/o la sua generosità vari in base alla categoria di appartenenza. Un'altra riguarda l'età massima dei figli che dà diritto all'assegno, che può variare dai tre anni ad oltre i 20.

Secondo i dati del rapporto ODI/Unicef su richiamato, solo 23 paesi, per lo più Europei (ad esempio Austria, Estonia, Finlandia e Germania), hanno un assegno periodico universale finanziato dalle tasse, 40 hanno un assegno legato a condizioni di reddito, in altri 14 l'assegno è basato su una combinazione di finanziamento contributivo e assistenziale, mentre in altri 31 l'assegno è solo di tipo contributivo. E' il caso dell'attuale assegno al nucleo familiare italiano, che in aggiunta è anche categoriale e legato al livello di reddito, mentre l'assegno unico a regime dovrebbe essere universale quanto ai destinatari, ma fortemente selettivo riguardo all'importo.

L'importanza dell'interazione con il sistema fiscale

Un altro importante elemento da tener presente è l'interazione degli assegni periodici con il sistema fiscale. Mentre in alcuni paesi (ad esempio in Svezia), infatti, vi sono solo trasferimenti diretti, e in altri (in Germania ad esempio), i trasferimenti diretti sono in alternativa alle detrazioni fiscali per i figli, in altri ancora (ad esempio Australia, Nuova Zelanda e USA) vi sono solo le detrazioni fiscali, mentre in alcuni (ad esempio in Francia e in Italia fino all'entrata a regime dell'assegno unico) trasferimenti diretti e indiretti tramite il sistema di tassazione si combinano. Secondo Daly e Ferragina(2018), inoltre, nei paesi OCSE negli ultimi anni c'è stato un progressivo spostamento - almeno in termini di valore economico - dai trasferimenti diretti a quelli indiretti, con l'esito di una accentuazione delle diseguaglianze, soprattutto laddove l'eventuale incapacità non è compensata da

un'imposta negativa. Da questo punto di vista, l'introduzione dell'assegno unico in Italia, assorbendo le detrazioni fiscali per i figli minorenni, rappresenta un fenomeno in controtendenza.

Ciò che conta è il pacchetto di sostegni e la sua composizione

Data questa complessa eterogeneità nella composizione del pacchetto di trasferimenti monetari diretti e indiretti per sostenere il costo dei figli, è difficile valutarne comparativamente la generosità. Questa, infatti, dipende dal funzionamento complessivo del pacchetto e da quali tipi di famiglie ne beneficiano di più, per disegno o per conseguenza imprevista dell'interazione tra le diverse componenti del pacchetto. Secondo i dati OCSE più recenti (OECD 2021), nella maggioranza dei paesi che ne fanno parte le famiglie monogenitore ricevono un sostegno maggiore delle famiglie con due genitori. In media il primo tipo di famiglie riceve trasferimenti per i figli pari a poco meno il 14% di uno salario medio full time, a fronte del 5% medio nel caso di una famiglia con due genitori, pur rimanendo complessivamente più povere.

Va, per altro, rammentato che i trasferimenti monetari legati alla presenza di figli non si esauriscono negli assegni specifici e nelle detrazioni fiscali per i figli a carico. Altri trasferimenti, sempre monetari, riguardano le indennità legate ai congedi di maternità, paternità e genitoriali, mentre l'offerta di servizi per la prima infanzia, la scuola, la sanità, gratuiti, o a prezzi calmierati, costituisce una forma di trasferimenti *in kind* il cui insieme definisce il grado di sostegno economico che un paese offre a chi ha figli e ai figli stessi nel loro processo di crescita. Uno studio recente che ha tentato di stimare quanto l'insieme di questi sostegni compensi il costo di un figlio in sei paesi europei, tra cui l'Italia (Penne ed altri, 2020), ha rilevato come vari dallo 0 al 60%, ma con grandissime variazioni a seconda del tipo di famiglia considerata. Inoltre, nonostante in generale il sostegno sia maggiore nei confronti delle famiglie a più basso reddito, queste continuano ad avere una grande differenza di reddito rispetto a quelle simili, ma senza figli. In molti casi il loro reddito rimane inadeguato.

Quanto all'impatto sulla fecondità dei trasferimenti diretti, secondo Bradshaw (2014), uno dei più importanti studiosi dei trasferimenti per i figli, i dati disponibili non sono sufficienti a valutarlo, anche se ci sono segnali che i sistemi più

universalistici danno anche i risultati migliori sia in termini di contrasto alla povertà sia di sostegno alla fecondità. Ciò tuttavia può dipendere non tanto dagli assegni e dalla loro generosità, quanto dal loro far parte di un pacchetto in cui ha un peso rilevante il sostegno all'occupazione delle madri, tramite congedi per remunerati e servizi per la prima infanzia accessibili (cfr. anche McDonald 2006).

In altri termini, è importante non solo avere chiari gli obiettivi per cui si istituisce un assegno periodico per i figli, e disegnarlo in modo coerente. E' importante anche avere chiaro il complesso sistema di sostegni e disincentivi i cui esso si inserisce.

Per saperne di più

ODI/Unicef (2020), *Universal child benefits. Policy issues and options*, London: Overseas Development Institute and New York: UNICEF.

Daly, M. e E. Ferragina (2018), *Family Policy in High-Income Countries: Five Decades of Development*, "Journal of European Social Policy", 28(3), 255-70.

OECD (2021) PF1.3. Family cash benefits

Penne, T., T. Hufkens, T. Goedemé, B. Storms (2020), *To what extent do welfare states compensate for the cost of children? The joint impact of taxes, benefits and public goods and services*, "Journal of European Social Policy", Vol. 30(1), pp. 79-94.

Mc Donald, Peter (2006), *Low fertility and the state. The efficacy of policy*, "Population Review", 32,3, 485-510.