



1° Convegno nazionale di studio e confronto

Le politiche di sostegno alle famiglie con figli Il contesto e le proposte

**6-7 ottobre 2006
Modena**

Via Emilia ovest, 101
Palazzo Europa
Sala Ermanno Gorrieri



Con il patrocinio di
Ministero delle politiche per la famiglia
Regione Emilia-Romagna
Provincia di Modena
Comune di Modena

***Trasferimenti monetari alle famiglie con figli.
Un confronto Europeo***

Chiara Saraceno

Chiara Saraceno

Università di Torino

Trasferimenti monetari alle famiglie con figli. Un confronto Europeo

1. Modelli di politiche familiari

In Europa esistono diversi modelli di politiche familiari che corrispondono ad obiettivi in parte diversi. La prima distinzione riguarda la misura in cui le politiche sono esplicite o implicite. Solo nei paesi francofoni c'è una lunga tradizione di politiche esplicite, il cui obiettivo principale è il sostegno alla natalità. Negli altri paesi le politiche sono per lo più implicite, anche se recentemente pezzi di politiche esplicitamente definite e prestante come "familiari" sono rinvenibili in molti paesi.

La seconda distinzione riguarda appunto gli obiettivi. Abbiamo così:

- a) politiche con obiettivo natalista, proprie dei paesi francofoni
- b) politiche di cittadinanza e pari opportunità (per le donne e i bambini), proprie dei paesi scandinavi
- c) Politiche incentrate sul modello di sussidiarietà, proprie dei paesi di lingua tedesca e dell'Olanda
- d) Politiche incentrate sull'alleviamento della povertà, proprie dei paesi anglosassoni
- e) Politiche orientate a sostenere i diritti dei lavoratori, proprie dei paesi di tradizione socialista
- f) Politiche basate su aspettative di solidarietà familiare allargata (quindi di sussidiarietà allargata), proprie dei paesi mediterranei

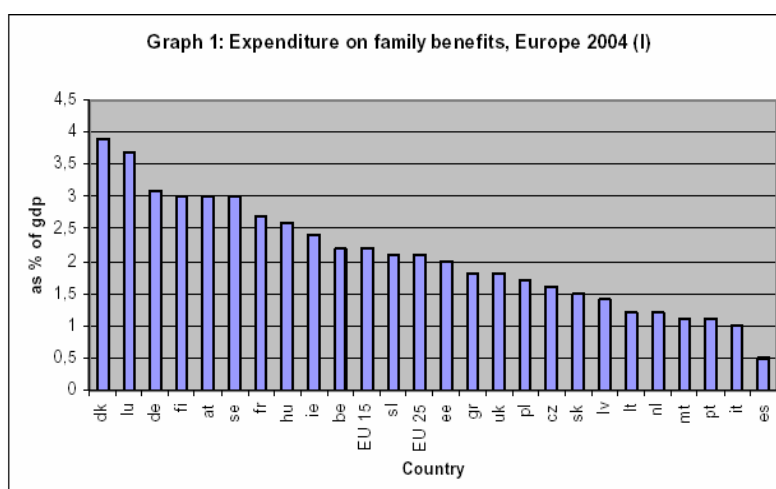
L'Italia si colloca nell'ultimo gruppo, che estremizza i tratti del terzo (sussidiarietà). Anche se per alcuni aspetti (assegno al nucleo familiare) l'Italia presenta anche somiglianze con il modello "lavoristico".

2. Modelli di spesa

Se si considera l'intera spesa per i trasferimenti monetari alle famiglie (incluse le indennità di maternità e genitoriali) i paesi che spendono di più in rapporto al PIL sono i paesi nordici (che pure spendono molto in

servizi), seguiti dai quelli centro-occidentali, cioè dai francofoni e dai paesi con approccio della sussidiarietà. Quelli che spendono meno sono i paesi mediterranei, ma anche l’Inghilterra e l’Olanda (quest’ultima é infatti piú generosa con gli anziani che non con i bambini e con le famiglie con minori). I nuovi stati membri e in particolare i paesi ex socialisti spendono in media di piú di quelli mediterranei e dell’Inghilterra in proporzione al loro PIL. L’Ungheria si avvicina persino alla Francia e spende in proporzione piú del Belgio. Cfr. Figura. 1

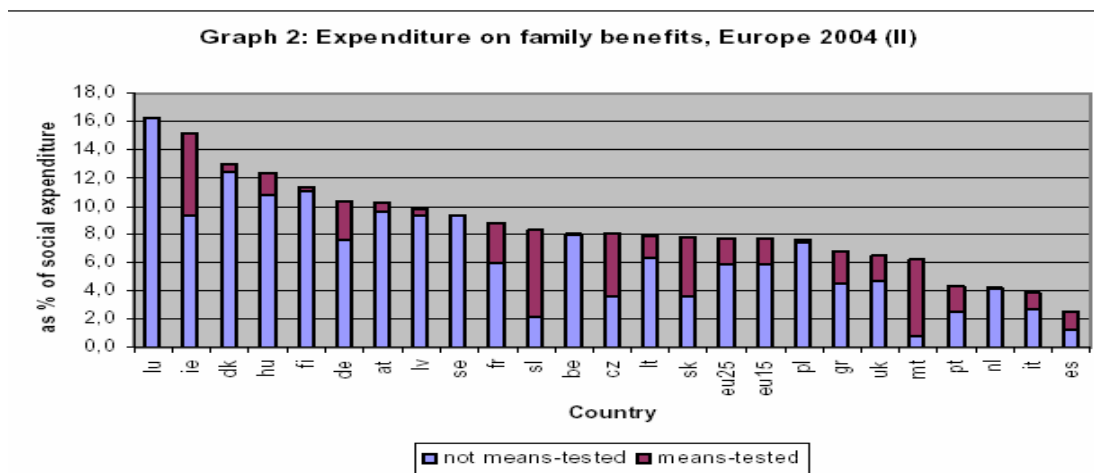
Fig. 1 Trasferimenti alle famiglie come percentuale del PIL. EU15 2004



Fonte Eurostat

Un distribuzione simile si ritrova anche se si guarda allá quota di spesa sociale dedicata ai trasferimenti monetari alle famiglie, indipendentemente dal rapporto con il PIL (Cfr. Fig. 2).

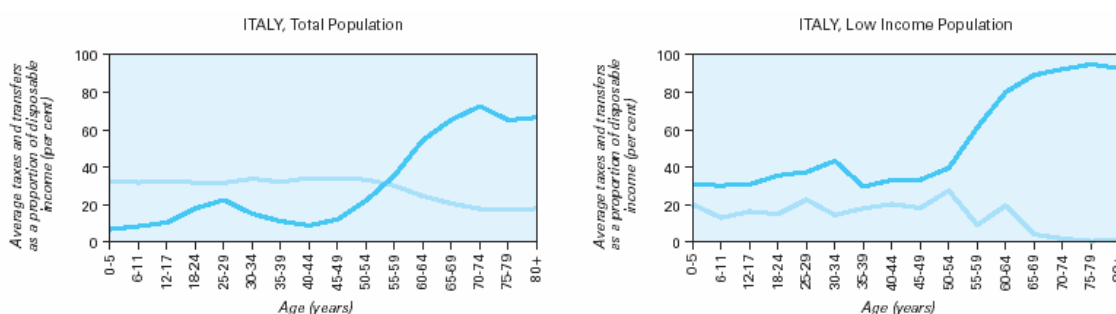
Fig 2 Spesa per trasferimenti familiari come % della spesa sociale EU 15

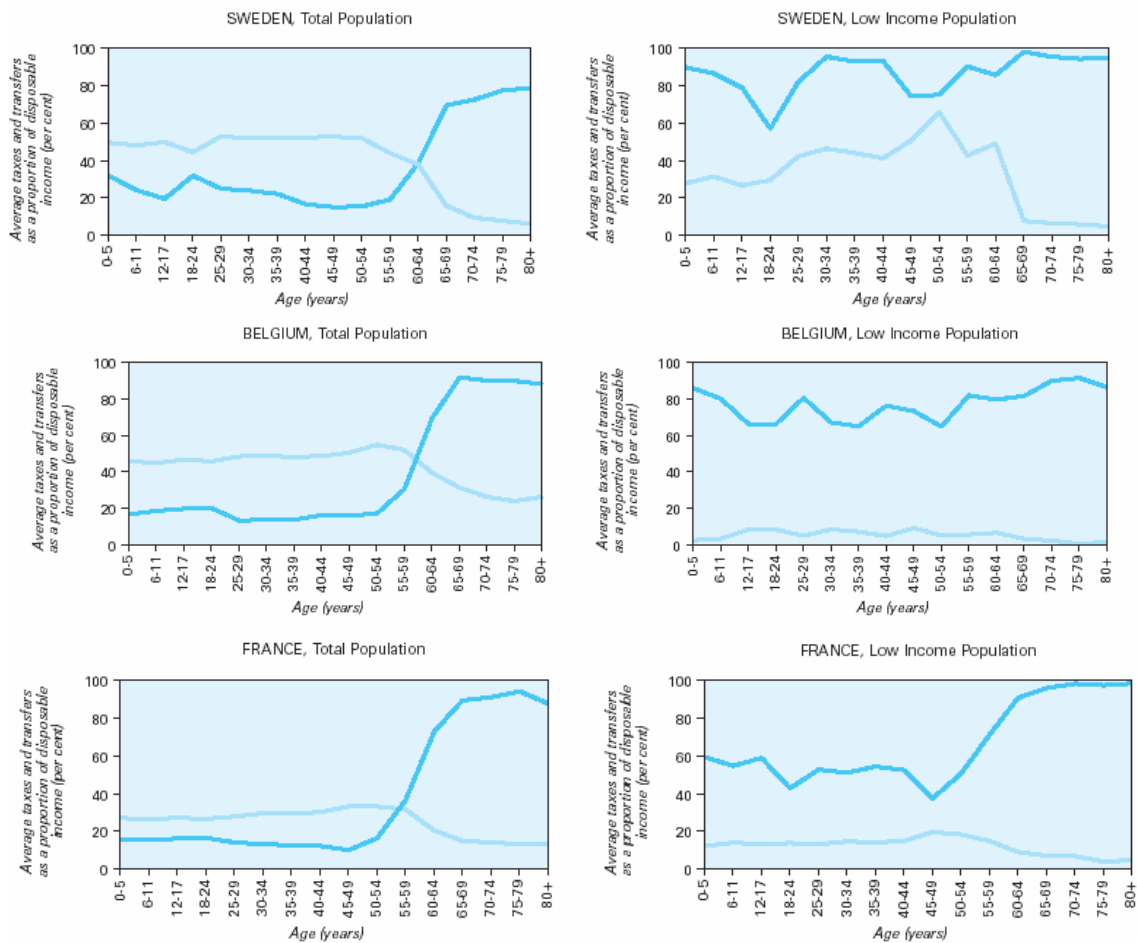


Fonte: Eurostat

Ciò conferma che i veri “welfare state dei pensionati” sono quelli mediterranei. Si veda anche la figura tratta da uno studio UNICEF del 2005 fig, 3, che mostra la distribuzione delle tasse e dei trasferimenti tra i vari gruppi di età in alcuni paesi. Le tasse e i trasferimenti sono mostrati come proporzione del reddito disponibile. L’Italia emerge come un paese in cui la gran parte della redistribuzione riguarda le età più elevate e il fenomeno è particolarmente accentuato per la popolazione povera.

Fig. 3 Distribuzione delle tasse e dei trasferimenti per gruppi di età. Italia. Popolazione totale e popolazione a basso reddito





Fonte UNICEF/IRC 2005

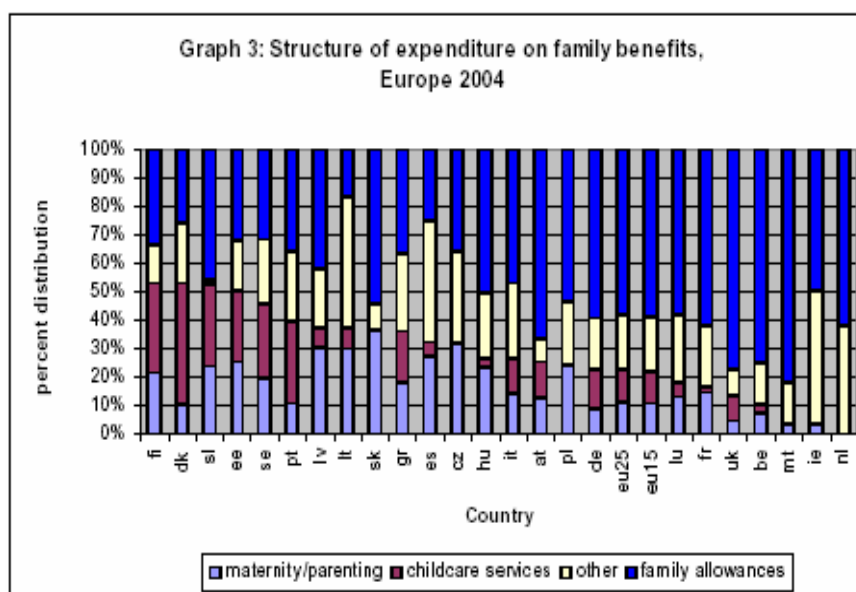
L'ammontare della spesa tuttavia dice poco. Per che cosa e per quali obiettivi si spende (anche rimanendo all'interno dei trasferimenti familiari)? Nel caso dei figli si può spendere per compensare il costo dei figli (e mantenere il livello di vita di chi ha figli), quindi per

- sostenere il costo dei figli come consumatori di tempo (congedi, servizi, assegni di cura)
- sostenere il costo dei figli come consumatori di beni

Si può privilegiare l'uno o l'altro aspetto e si può effettuare questa compensazione con maggiore o minore generosità, oltre che con un approccio universalistico piuttosto che selettivo. La figura 4 fornisce uno sguardo di insieme su come i vari paesi costruiscono il pacchetto di sostegno al costo dei figli (in età prescolare), a prescindere dalla generosità. La situazione è in movimento (cfr. il caso tedesco, che

dall'essere tra i meno generosi per quanto concerne la copertura finanziaria dei congedi, a partire dal gennaio 2007 passerà tra i più generosi)

Fig 4. Composizione della spesa per trasferimenti alle famiglie con figli in età prescolare. EU15



Fonte: EUROSTAT

Le politiche che riguardano il costo dei figli come consumatori di beni possono riguardare sia trasferimenti diretti sia trasferimenti indiretti via imposte. I primi possono essere su base universale o basati su un test dei mezzi, uguali per ciascun figlio o crescenti per ogni figlio successivo, partire dal primo figlio o da un figlio successivo al primo. I secondi, a seconda del tipo di imposizione fiscale in vigore in un paese (individuale, di coppia o su base familiare) possono essere deduzioni dal reddito, dalle tasse o un diverso calcolo della imposizione (quoziente familiare).

Per quanto riguarda i primi, tra i paesi dell'Europa a 15, solo Spagna, Portogallo e, appunto, Italia, hanno un sistema di assegni per i figli sottoposto a una prova dei mezzi. In Spagna sono destinati solo ai poveri; in Portogallo, pur essendo a carattere universale, sono di importo diversificato sulla base del reddito; mentre la Grecia ha un sistema che dà qualcosa a tutti, ma in modo molto diversificato su base categoriale.

Gli altri paesi hanno tutti forme di assegni universalistici, anche se possono, come in Francia, partire dal secondo figlio o, come in Belgio, essere maggiorati per il secondo e figli successivi, o come in Olanda essere differenziati sulla base dell'età.

Per uno sguardo comparativo alla situazione degli assegni per i figli in Europa si veda la tab. 1

Table 1: Eligibility to family allowances and variations in benefit rates, Europe 2004

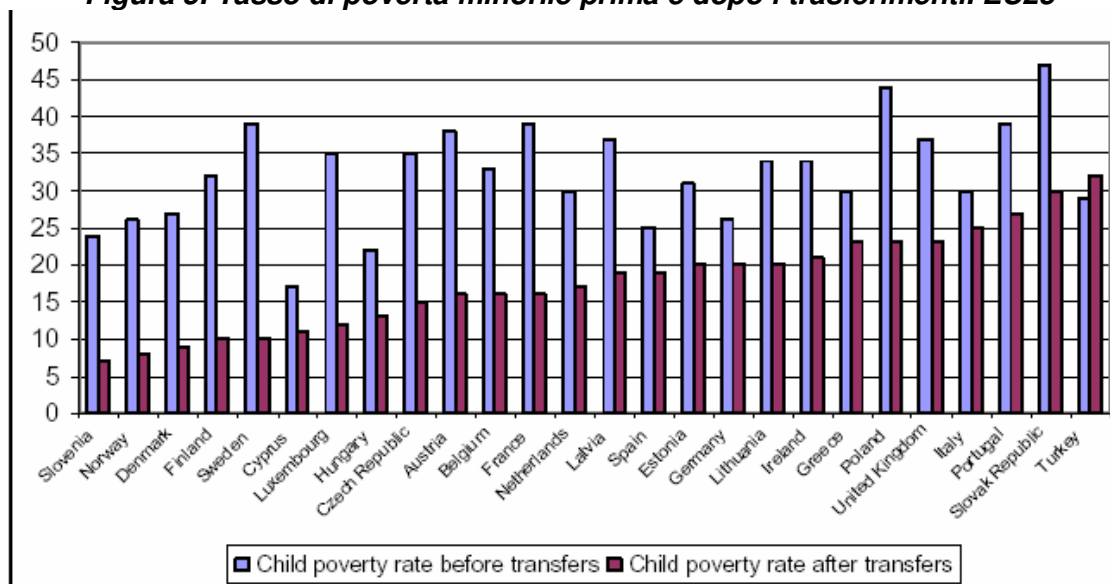
Eligibility	<i>Income-tested</i>	<i>Not income-tested</i>
<i>Universal coverage (residence)</i>	<u>Czech Republic</u> <u>Malta</u> <u>Poland</u> <u>Portugal</u> <u>Slovenia</u> Cyprus	<u>Germany</u> <u>Ireland</u> <u>Latvia</u> <u>Luxemburg</u> <u>Hungary</u> <u>Austria</u> <u>Slovakia</u> <u>United Kingdom</u> Denmark Estonia (France)* Lithuania Netherlands Finland Sweden
<i>Categorical system (employment)</i>	Spain Italy	<u>Belgium</u> <u>Greece</u>
Benefit rates	<i>Varying by age</i>	<i>Not varying by age</i>
<i>Varying by number of children</i>	Belgium France Luxemburg Netherlands Austria	Greece Ireland Italy Cyprus Latvia Hungary Malta Poland Slovenia Finland Sweden
<i>Not varying by number of children</i>	Czech Republic Denmark Portugal	Germany Estonia Spain Lithuania Slovakia United Kingdom

Fonte: Missoc

L'Italia presenta il massimo di concentrazione dei criteri di selettività senza riuscire ad essere davvero concentrata su poveri: l'assegno al nucleo familiare infatti è basato – sia per la definizione della titolarità che per l'importo - sul reddito familiare, ma destinato solo a chi ha un reddito prevalentemente da lavoro dipendente, quindi esclude chi non ha un reddito regolare, ma anche gran parte degli atipici. Da questo disegno doppiamente selettivo (in base al reddito e in base alla categoria di

reddito) deriva la scarsa efficacia di questi trasferimenti come misura di contrasto alla povertà dei minori, come mostra la figura 5 .

Figura 5. Tasso di povertà minorile prima e dopo i trasferimenti. EU25



fonte: Eurostat 2005 e Bradshaw 2006

Quanto al sistema delle deduzioni, si può trattare di deduzioni dal reddito o dall'imposta. In entrambi i casi, escludono i più poveri (incapienti). Proprio per evitare effetti controdistributivi, in Svezia da qualche anno sono state eliminate le deduzioni o detrazioni fiscali per i figli a carico, lasciando solo gli assegni. Nella maggioranza dei paesi tuttavia le detrazioni fiscali rimangono fianco a fianco agli assegni. E, come ha osservato Bradshaw (2006), mentre in generale il valore degli assegni è diminuito, quello delle detrazioni è viceversa aumentato, beneficiando quindi di più coloro che hanno un reddito sufficientemente capiente. Un caso a sé è rappresentato dalla Germania, ove il sistema di tassazione è basato sullo splitting (che a differenza del quoziente familiare francese include solo la coppia coniugale, non i figli), mentre per i figli a carico sono previste detrazioni. Dopo una sentenza della Corte Costituzionale che ha dichiarato che la detrazione per i figli non può essere inferiore al minimo vitale, dal 1996 il cumulo tra assegno e detrazione non è più possibile, ma è lasciato ai contribuenti scegliere, a seconda di che cosa è loro più conveniente, tra assegno e detrazione.

L'Italia è uno dei paesi in cui il valore delle detrazioni negli ultimi dieci anni è fortemente aumentato, a differenza che quello dell'assegno, facendo esplodere la questione della incapienza. Quando (governo Berlusconi) si è voluto introdurre una sorta dei test dei mezzi per le maggiorazioni per favorire le famiglie con i redditi più bassi, si è d fatto incorsi in un infortunio perché non si é conmsiderato che il nostro sistema di tassazione é su base individuale. Questo errore sembra ripetuto anche da questo governo, nel progetto di legge Finanziaria ora in discussione

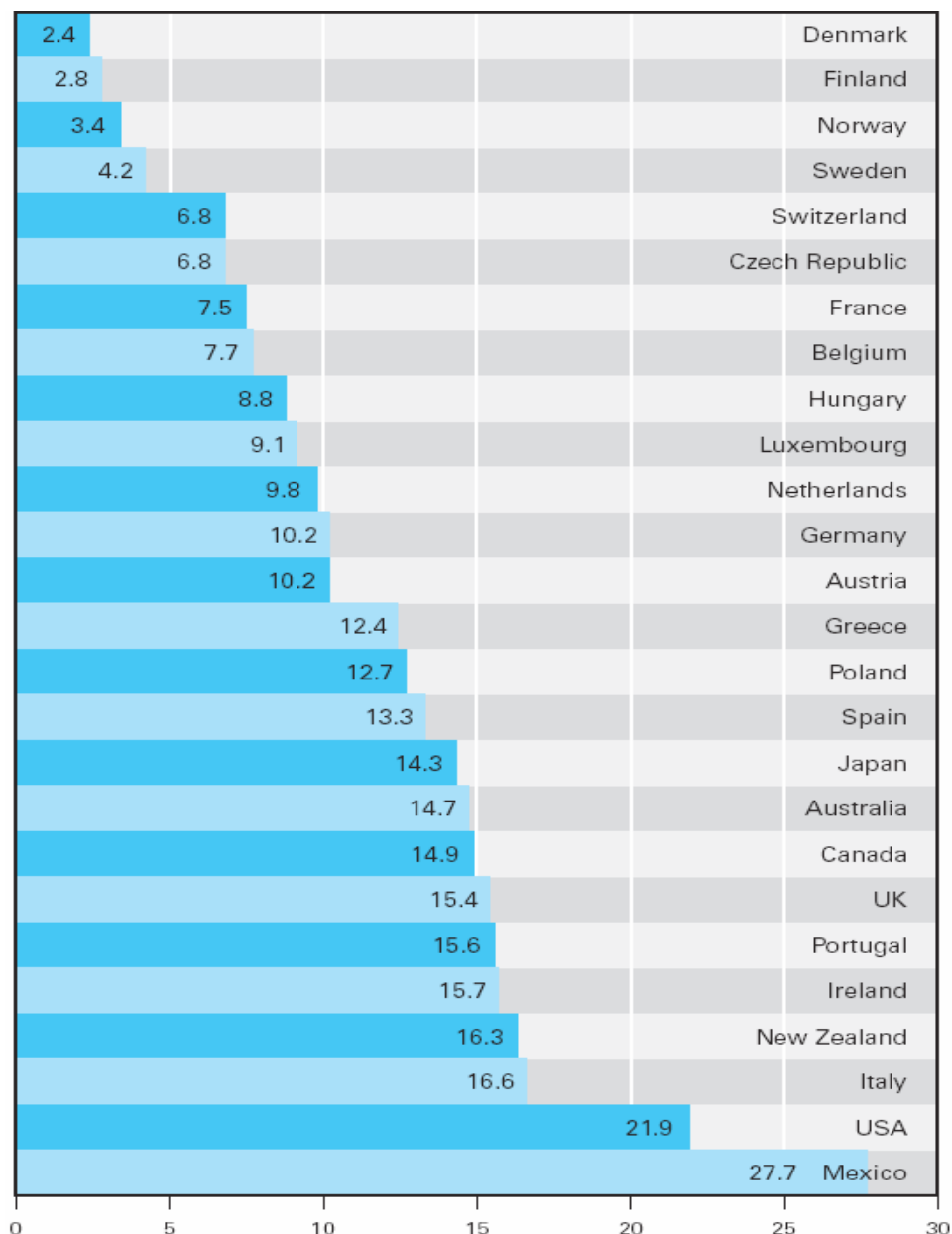
3. Redistribuzione e povertà dei minori

Le figure 6 e 7, tratte da uno studio dell'UNICEF sui paesi OCSE, mostrano che vi è un chiaro rapporto tra spesa sociale pubblica per i trasferimenti alle famiglie (esclusa scuola e sanità) e tasso di povertà minorile. Confermano anche come l'Italia sia tra i paesi che spendono meno e hanno più povertà minorile. Quindi, come già accennato sopra, la selettività delle, poche, misure redistributive italiane per le famiglie non sembra essere efficiente sul piano del contenimento della povertà. Ciò può dipendere da errori di disegno (non sono colti i poveri), da scarsa generosità delle misure, o dal fatto che la selettività ha costi sul piano della prevenzione. O da tutte e tre queste cose insieme. Comunque il fatto che il tasso di povertà minorile è sistematicamente più basso nei paesi con approccio meno selettivo va considerato con attenzione. Anche se non va ignorato che in quei paesi l'elemento più potente di contrasto alla povertà minorile è costituito dalla occupazione delle madri.

Da questo punto di vista, la selettività presenta un altro rischio: essendo basata sul test dei mezzi familiari , rischia di disincentivare proprio ciò che dovrebbe invece incentivare: il lavoro delle madri nelle famiglie a basso reddito. In Italia, come in tutti i paesi OCSE, infatti, vi è uno stretto rapporto tra condizione occupazionale dei genitori e rischio di povertà. Se è vero che il rischio di povertà è massimo quando nessuno dei due genitori è occupato, rimane elevato anche quando un solo genitore è occupato, riducendosi viceversa drasticamente quando ad essere occupati sono entrambi. Scoraggiare, disincentivare l'occupazione

femminile tramite non solo l'assenza di servizi e orari di lavoro poco amichevoli, ma anche le stesse politiche redistributive, rafforza quindi i rischi di povertà dei minori e delle loro famiglie, anziché diminuirle.

Fig. 6 Minori poveri in paesi ricchi. Percentuali di bambini in povertà nei paesi OCSE

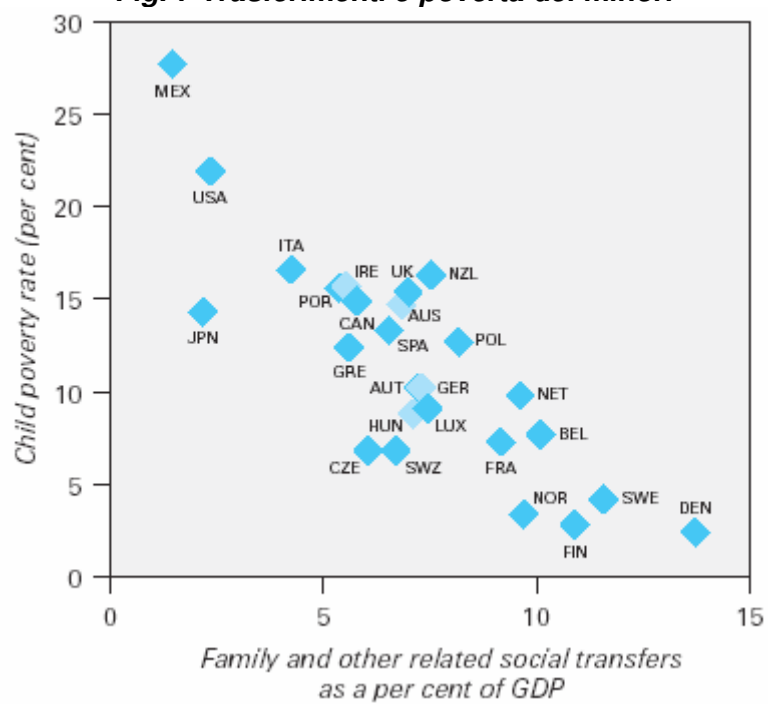


Per cent of children living below national poverty lines

Fonte UNICEF/IRC 2005

Nota: La linea della povertà è calcolata al 50% del reddito medio equivalente

Fig. 7 Trasferimenti e povertà dei minori



fonte: UNICEF/IRC 2005

Riferimenti bibliografici

- Bahle, Thomas, 'Familienpolitik in der EU – was können wir von anderen Ländern lernen?' *Wirtschaftsdienst* 85 (3), 2005, pp. 151-155.
- Bradshaw J., *A review of the comparative evidence on child poverty*, Joseph Rowntree Foundation, York 2006
- Bradshaw, J. and Mayhew, E., Child benefit packages, in J. Bradshaw and A. Hatland (eds.) *Social policy, family change and employment in comparative perspective*, Cheltenham: Edward Elgar, 2006.
- OECD, 'Can parents afford to work? Childcare costs, tax-benefit policies and work incentives' (by Herwig Immervoll and David Barber). OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 31, 2005 (Paris: OECD).
- Rostgaard, Tine , 'Family support policy in Central and Eastern Europe – a decade and a half of transition.' UNESCO Early Childhood and Family Policy Series No. 8, 2004 (Paris: UNESCO).
- Saraceno C., *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, il Mulino, Bologna 2003
- UNICEF/Innocenti research center, *Child poverty in rich countries. 2005*, Innocenti Report Card no. 5, Firenze 2005
- Vleminckx, K., and T. M. Smeeding (eds.), *Child Well-Being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What Do We Know?*, Bristol: Policy Press, 2001