

Alcune riflessioni sulle politiche collegate al fenomeno della denatalità

Maurizio Franzini

Professore ordinario di Politica Economica, Università di Roma "La Sapienza"

Denatalità

Nel Forum sulla denatalità non poteva mancare uno sguardo agli aspetti economici del fenomeno. Ecco le domande cruciali: la contrazione delle nascite fa male o bene all'economia e alla ricchezza delle nazioni, soprattutto in considerazione dei cambiamenti della struttura della popolazione? Quali sono le molte e complesse variabili che intervengono nella dinamica delle popolazioni? Ma soprattutto cosa fare e come farlo, cioè quali dovrebbero essere gli elementi essenziali di una politica volta a evitare i due scenari opposti della desertificazione demografica e della sovrappopolazione? Questi e molti altri ancora sono i temi affrontati, nel suo intervento, da Maurizio Franzini.

Maurizio Franzini è professore ordinario di Politica Economica e direttore della Scuola di Dottorato in Economia, Università di Roma "La Sapienza"; direttore del CIRET, Centro di Ricerca Interuniversitario "Ezio Tarantelli"; presidente dell'Associazione "Etica ed Economia" e direttore della rivista online "Menabò di Etica e Economia"; coordinatore dell'Area di Ricerca "Economy-Environment Interaction" della European Association for Evolutionary Political Economy (Eaep). È membro del Comitato Scientifico di diverse riviste (Politiche Sociali, Meridiana, Parole Chiave, International Review of Sociology, Ergonomia). Fra i suoi principali interessi spicca quello delle disuguaglianze, al quale ha dedicato anche le sue ultime pubblicazioni: Explaining Inequality, London, Routledge 2016 (con M. Pianta) e "The Engines of Inequality" in Interconomics, 2016; 51, 2, pp. 49-55 (con M. Pianta).

Come sempre, chi volesse proporre ulteriori riflessioni o commenti sugli argomenti trattati in questo Forum può farlo scrivendo al direttore di Quaderni.

Carlo Corchia

In cerca della popolazione "ottima"

Era il 1967 quando Kingsley Davis, il sociologo e demografo che fu tra gli iniziatori dell'analisi delle transizioni demografiche, lamentava che nel dibattito sulle politiche per la popolazione fosse così difficile trovare una "esplicita discussione degli obiettivi di lungo termine" di tali politiche [1].

Allora il problema era quello che, con una terminologia introdotta dallo stesso Davis, veniva chiamato della "esplosione della popolazione". Tipicamente, osservava sempre Davis, si forniva un rapido elenco dei danni che potevano derivare da quella esplosione per passare alle misure ritenute più idonee per affrontarla, tra le quali dominava la "pianificazione familiare" (cioè la contraccezione). Si vedrà più avanti quali fossero le idee di Davis sulle politiche da adottare. Per ora c'è da sottolineare che la discussione esplicita (e, aggiungerei, accurata) degli obiettivi di lungo termine da perseguire, invocata da Davis, se mancava allora manca ancora oggi.

Ciò di cui vi è relativa abbondanza sono, invece, ipotesi su specifiche – e diversamente desiderabili – conseguenze della dinamica della popolazione. Molte di esse si possono trovare nella letteratura economica. Per esempio, chi aderisce alla teoria della crescita economica di stampo neo-classico tradizionale (originata da Robert Solow negli anni '50) considera positiva ogni espansione della popolazione perché, secondo quella teoria, essa si traduce in crescita della produzione e del reddito – cioè in quello che è generalmente considerato il più desiderabile degli obiettivi economici. Quella teoria è però esposta a molte critiche, la principale delle quali, dal punto di vista che qui interessa, è la mancata considerazione del ruolo delle risorse naturali che, nel lungo termine, possono esaurirsi, dando quindi luogo a problemi di sostenibilità, e che, in un orizzonte temporale più breve, possono ostacolare la produzione e quindi rallentare la crescita economica. La conseguenza sarebbe che i beni disponibili per il consumo si espanderebbero a un ritmo inferiore a quello della popolazione con effetti di riduzione del consumo pro capite e quindi del benessere economico. Si tratta, in fondo, del meccanismo già individuato da Malthus nel 1798 nel suo *Essay on the Principle of Population*.

Una popolazione declinante può porre altri problemi al benessere sociale. La prospettiva, questa volta, è quella del finanziamento di cruciali comparti della

spesa sociale, come le pensioni e la sanità. Infatti, in gran parte dei sistemi di welfare contemporanei, sono i contributi pagati dai "giovani" – naturalmente se occupati – a finanziare le pensioni degli anziani e le loro cure sanitarie. La popolazione calante, alterando il rapporto tra giovani e anziani, altera anche l'equilibrio finanziario di questi sistemi di welfare con conseguenze sul benessere degli anziani.

Del calo della popolazione potrebbero risentire negativamente anche le innovazioni dalle quali dipende, e in modo rilevante, il tasso di crescita economica. Infatti, vi è evidenza che gli innovatori sono in prevalenza giovani e, d'altro canto, essi stimolano l'introduzione di nuovi prodotti perché ne sono spesso i principali fruitori.

Altri effetti specifici della dinamica della popolazione potrebbero essere elencati. Ma possiamo fermarci qui e trarre qualche conclusione. Anzitutto, queste analisi delle conseguenze della dinamica della popolazione non sono inattaccabili perché dipendono da una serie di altre circostanze – relative a tecnologia, istituzioni, politiche e anche altro – sulle quali si formulano tacite, e discutibili, assunzioni. Inoltre queste analisi parziali, al di là della loro correttezza, non confluiscono in un quadro complessivo all'interno del quale, grazie anche a una qualche metrica di valutazione, si possa individuare la popolazione "ottima" e la sua dinamica.

Per muovere in questa direzione, una strada – familiare agli economisti – sarebbe quella dell'analisi costi-benefici. Le difficoltà da affrontare nell'applicazione di questo metodo sono, in generale, rilevanti e lo sono in modo particolare quando l'oggetto è la popolazione. I problemi riguardano non soltanto la possibilità di individuare con precisione tutti i costi e i benefici rilevanti (che naturalmente non possono essere soltanto quelli privati né soltanto quelli monetari) ma anche il metodo da utilizzare per comparare in modo soddisfacente costi e benefici che sono diversi per dimensione, metodo di calcolo, tempo nel quale si manifestano e anche altro. Un tentativo di questo tipo è stato però compiuto nell'ambito del *Na-*

tional Transfer Accounts Project, diretto da Ronald Lee e Andrew Mason, e la conclusione è che la natalità negli Stati Uniti è molto vicina al tasso ottimo, quello che massimizza la differenza tra benefici e costi, mentre in Europa e Asia orientale resta molto al di sotto di quel tasso. Malgrado il loro interesse, questi coraggiosi tentativi difficilmente possono essere considerati la risposta definitiva al problema della popolazione ottima: troppe sono le questioni ancora controverse.

Prevenire dinamiche “catastrofiche”

In considerazione di tutto ciò, e in attesa di progressi, ci si può accontentare di una modalità di fissazione degli obiettivi meno ambiziosa: quella che consiste nell'individuare un intervallo per le dimensioni e i tassi di crescita della popolazione, all'interno del quale possono ragionevolmente escludersi eventi che approssimativamente possiamo chiamare “catastrofici”. Quindi: dalla ricerca del punto di ottimo a quella dell'intervallo “non catastrofico”. Appare allora possibile affermare che la dinamica esplosiva della popolazione prevista solo qualche anno fa fosse “catastrofica” almeno per i suoi effetti sull'ambiente e le risorse naturali. E quella flebilissima di oggi, in gran parte del globo, è “catastrofica” perché la società a cui conduce, con sempre meno giovani e con “nazioni” a rischio di estinzione, non può essere definita altro che catastrofica. L'Italia, che da circa 40 anni, è al di sotto – e sempre più al di sotto – del tasso di riproduzione necessario per tenere costante la popolazione, sembra proprio su un sentiero dinamico “catastrofico”.

Cosa fare e come farlo: la questione della libertà

Dunque, le ragioni per preoccuparsi di queste tendenze e per porsi il problema di intervenire a correggerle non mancano – e, in realtà, la consapevolezza che le cose stiano così sembra (moderatamente) crescente. La questione diventa allora quella della cosa fare e come farlo, delle forme dell'intervento correttivo. Un problema, piuttosto antico, al riguardo, è quello del rischio di limitare una libertà considerata incoercibile come quella relativa alla decisione sui figli da avere. È interessante peraltro rileggere quanto scriveva l'*Economist* nel gennaio 2006: «La nuova demografia per la quale la popolazione invecchia e si riduce va celebrata. L'umanità una volta era presa in una trappola di alta fertilità e alta mortalità. Ora è proiettata verso la libertà della bassa fertilità e bassa mortalità. Il controllo che le donne hanno sul numero dei figli è un bene indiscutibile così come lo è la possibilità di godere, nei Paesi

ricchi, di 10 anni di vita in più rispetto al 1960».

Dunque, nella sostanza, si dice che la libertà viene al di sopra di ogni altra cosa e gli esiti a cui conduce il suo godimento vanno comunque valutati positivamente. Troppo facile, viene da dire. Anzitutto vi è da chiarire cosa si intende per libertà e poi, se la libertà conduce alla “catastrofe”, non possiamo sicuramente disinteressarcene. Uno che non intendeva di certo farlo e, anzi la pensava piuttosto diversamente, era Garrett Hardin che nel 1968, preoccupato per le tendenze della popolazione mondiale, pubblicò su *Science* un breve saggio (*The Tragedy of Commons*) di straordinario successo. Le ragioni di questo successo riguardano il fatto che Hardin illustrò la possibilità che i beni di proprietà comune possano essere sovra-sfruttati fino al loro esaurimento. Pochi sanno che il punto di partenza di Hardin e il centro del suo interesse fossero la sovrappopolazione.

Riflettendo sulle cause di quest'ultima, Hardin giunse alla “mano invisibile” di A. Smith e all'idea che ciò che fanno i singoli, nella loro libertà, è di vantaggio per l'intera società: «*La ricchezza delle nazioni* ha reso popolare la “mano invisibile”, cioè l'idea che un individuo che persegue il proprio interesse è come se fosse guidato da una mano invisibile a promuovere l'interesse generale. Se questa ipotesi fosse corretta potremmo assumere che gli esseri umani controllano la loro fecondità in modo da realizzare la popolazione ottima. Se l'assunzione non è corretta, abbiamo bisogno di riesaminare le nostre libertà individuali per stabilire quali di esse siano difendibili».

Per Hardin questo è quello che doveva essere fatto. Animato da questa convinzione egli non si trattenne dal criticare la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti umani – che allora era stata appena divulgata – nella quale si assume che la famiglia sia la naturale e fondamentale unità della società e che a essa spetti ogni decisione rispetto alla dimensione della famiglia.

Per Hardin il problema della popolazione non può essere risolto dalla “mano invisibile”. Anzi, egli ritiene che esso sia uno di quei problemi che non ammette soluzioni “tecniche”, nel senso che – come altri della stessa natura – richiede cambiamenti nei valori umani o nell'idea di moralità. Hardin, evidentemente, pensa che la conciliazione tra libertà individuale ed esiti sociali desiderabili o, almeno, “non catastrofici”, sia impossibile. Ma questa idea non è convincente. Infatti, per cambiare i comportamenti, non occorrono necessariamente nuovi valori; può bastare cambiare le “convenienze” e questo, peraltro, è largamente compatibile con l'esercizio della libertà.

L'approccio economico alla decisione di procreazione

Quando si parla di calcoli di convenienza in tema di natalità, non si può non richiamare l'importante – e forse anche un po' irritante – contributo di Gary Becker del 1960 [2]. Quel contributo, con alcuni suoi successivi sviluppi, è importante perché colloca la decisione sulla procreazione in un contesto di razionalità nel quale svolgono un ruolo decisivo i costi e i benefici associati ai figli, i vincoli economici oltre che, naturalmente, i valori e le preferenze dei genitori. Questa impostazione può apparire irritante, e per diversi motivi, soprattutto perché tratta allo stesso modo la decisione di avere figli e quella di acquistare un frigorifero.

Tuttavia, se si prendono in esame gli studi empirici sulla natalità, si può verificare che essi spesso identificano come determinanti del fenomeno fattori che rientrano tra i costi, i benefici e i vincoli di Becker: il reddito della famiglia e l'occupazione della donna; il rischio di perdita dell'occupazione dopo la maternità; i costi da sopportare per allevare i figli; il valore che si attribuisce alla maternità e alla paternità in relazione ad altre attività e anche l'aiuto sociale di cui si potrà godere in caso di difficoltà con i figli.

È da sottolineare che dalla combinazione di diversi valori per questi fattori possono scaturire scelte di procreazione uguali: per esempio, chi avesse redditi più bassi ma anche costi più bassi per allevare i figli potrebbe prendere le stesse decisioni di chi avesse redditi e costi più alti. Adottando questa prospettiva, diventa anche chiaro che il reddito non è né l'unica né la principale determinante delle decisioni di avere dei figli. I dati mostrano che il numero dei figli non cresce sistematicamente con il reddito – anzi! – e ciò appare in contrasto con la previsione della teoria: come per altri beni (non inferiori) il numero dei figli dovrebbe crescere con il reddito. La spiegazione di Becker è che questo effetto del reddito ci sia ma venga oscurato da altre forze contrarie: la diffusione della contraccezione, da un lato, e i costi crescenti dei figli dall'altro. Se il primo effetto è destinato a svanire o almeno ad attenuarsi, il secondo può protrarsi nel tempo soprattutto se le politiche (che sono un elemento decisivo in questa storia, malgrado Becker tenda a non sottolinearlo) non si curano troppo di tenere quei costi sotto controllo. Naturalmente i valori culturali e le credenze religiose contano. Per esempio, nel suo commento al saggio di Becker un altro prestigioso economista, James Duesenberry, osserva che i condizionamenti sociali sono rilevanti e introducono elementi di

rigidità in queste scelte. In particolare egli ricorda come lo status sociale determini l'idea che si ha del futuro dei figli, e questo può frenare il desiderio riproduttivo quando la combinazione di reddito e costi non consente di realizzare quell'idea. Fattori culturali come questi (e anche fattori psicologici come i tratti della personalità, di cui alcuni studi mostrano l'importanza) sono certamente rilevanti ma da quasi tutti gli studi empirici emerge che l'effetto delle variabili economiche – e, soprattutto, delle loro variazioni – è forte e sistematico. Questa impostazione può anche aiutare a comprendere meglio le ragioni e il significato della distanza tra le intenzioni sui figli che si desiderano e quelli che effettivamente si prevede di avere, rilevata da diverse indagini e, in particolare, da quella promossa in Italia di recente dall'Istituto Toniolo [3]. In quest'ultima indagine, alla domanda: “se tu non avessi costrizioni o impedimenti di alcun genere, quanti figli vorresti avere in tutto?” oltre l'80% degli intervistati ha risposto almeno due. Alla successiva domanda: “Realisticamente, quanti figli prevedi di avere in tutto nel corso della tua vita?” questa percentuale è scesa al 60%.

Nello schema beckeriano la prima domanda suonerebbe più o meno così: “Quanti figli vorresti se non costassero nulla e tu non avessi altri vincoli economici?”; inoltre le differenti risposte alle due domande verrebbero ricondotte all'altezza dei costi e dei vincoli di natura sostanzialmente economica. Non è però facile dire come gli intervistati abbiano interpretato la condizione di assenza di costrizioni e impedimenti di cui alla prima domanda. Quasi certamente in modi assai diversi e probabilmente includendovi alcuni dei costi e alcuni vincoli di carattere economico. Non si può perciò stabilire l'influenza di costi e vincoli sui figli che si prevede effettivamente di avere né quali potrebbero essere le conseguenze di un loro alleggerimento. Peraltro si può notare che i figli realisticamente previsti sono, secondo l'indagine, inferiori di circa $\frac{1}{4}$ a quelli liberamente desiderati; quindi, se le aspirazioni come qui intese non trovassero ostacoli, non si riuscirebbe comunque a portare il numero medio di figli dal livello attuale (1,37) a quello che assicura la riproduzione della popolazione (2,1) e, quindi, ad allontanare decisamente il pericolo della “catastrofe”.

Quali interventi?

Si può però supporre che interventi “ben congegnati” potrebbero avere effetti più consistenti, perché potrebbero ridurre anche quei costi e vincoli di cui i rispondenti hanno tacitamente tenuto conto nel rispondere alla prima domanda. I risultati

che emergono da numerosi studi empirici sembrano dare sostegno a questa supposizione. Infatti, gli effetti di politiche dirette a ridurre i costi o a allentare i vincoli sono rilevanti, e ciò vale soprattutto se esse consistono non nel dare incentivi diretti per incrementare la fecondità ma piuttosto nel creare condizioni che migliorano complessivamente la situazione delle donne e degli uomini in età riproduttiva. In altri termini, le politiche più efficaci sembrano essere quelle non direttamente mirate alla riproduzione.

Uno studio riferito agli Stati Uniti trova che i sussidi e gli incentivi fiscali per i figli hanno avuto qualche effetto ma non hanno prodotto decisivi cambiamenti sulle decisioni relative al numero dei figli da avere [4]; un altro studio verifica che le misure di sostegno alle famiglie con figli, introdotte in Russia nel 2006, hanno influenzato positivamente il tasso totale di fecondità ma il loro effetto è stato contenuto, comunque insufficiente per raggiungere la soglia della riproduzione della popolazione [5]. L'impatto di politiche che incidono su variabili economiche come la disoccupazione, urbana e rurale, l'emigrazione e il tasso di mortalità in età riproduttiva è maggiore.

Senza procedere oltre in questo elenco, in generale, la strada migliore sembra essere quella che consiste nell'adottare politiche che non sono mirate direttamente alla riproduzione ma che la facilitano in modo un po' obliquo, favorendo l'occupazione delle donne e la loro sicurezza economica, migliorando il reddito familiare, riducendo il costo di allevare i figli e così via.

Cinquanta anni fa, Kingsley Davis nella sua decisa critica della contraccezione come unica politica della popolazione, si schierò a favore di interventi del tipo di quelli che stiamo considerando. Egli li invocava per ridurre, e non per accrescere, la dinamica della popolazione. Passare brevemente in rassegna alcuni di essi è interessante sia perché oggi suonano paradossali sia perché mostrano che questo approccio può essere usato nelle due direzioni: evitare di tassare i single più di chi è coniugato; non dare esenzioni fiscali maggiori a chi ha figli; abbandonare politiche di tassazione che penalizzano le coppie quando la donna lavora (l'idea era che se lavora la donna non fa figli); ridurre i periodi di congedo per maternità; non assegnare più gli alloggi popolari sulla base della numerosità della famiglia; non dare più borse di studio a studenti sposati. Dopo questo sforzo propositivo, Davis concludeva, non senza buone ragioni: «I ministri dell'economia e dell'istruzione, non il ministro della salute, devono essere la fonte delle politiche per la popolazione».

Imboccare questa strada significa escludere che le politiche riguardanti la riproduzione debbano essere di tipo coercitivo, come credeva – e temeva – Hardin. Peraltro, la coercizione appare un'arma decisamente impropria quando il problema è fare più e non meno figli. Quelle politiche non devono neanche mirare principalmente ad alterare la convenienza tra fare e non fare figli a parità di altre condizioni; esse, piuttosto, devono rompere questa parità di condizioni ampliando le opportunità di vasti strati della popolazione e in particolare delle donne che più soffrono della loro mancanza. Politiche siffatte hanno, dunque, anche il pregio di espandere e non restringere la libertà, superando il dilemma delineato da Hardin. Non vi è certezza che la maggiore libertà sarà da tutte le donne utilizzata per accrescere il numero dei figli, ma certamente molte lo faranno e, comunque, un ampliamento delle libertà e opportunità è desiderabile di per sé.

Se nel prendere le loro decisioni i ministri dell'economia e dell'istruzione, ma anche della salute (e, dobbiamo aggiungere, i policy maker di Bruxelles) tenessero in debito conto questi aspetti, certamente il quadro delle politiche adottate sarebbe molto diverso e, inoltre, non assisteremmo al tentativo di affrontare il problema della denatalità con misure inadeguate per disegno e risorse impegnate (vedi il bonus bebè) o a campagne di comunicazione affidate a chi non ha piena cognizione delle cause di fondo del problema (come quella da cui siamo stati raggiunti in prossimità del fertility day).

Se abbiamo a portata di mano politiche che possono accrescere le opportunità, soprattutto delle donne, e al tempo stesso allontanare lo spettro di una dinamica catastrofica della popolazione, perché non dovremmo attuarle? Agli esperti del mondo misterioso (ma forse non troppo) della decisione politica, l'ardua risposta.

✉ maurizio.franzini@uniroma1.it

1. Davis K. Population Policy: Will Current Programs Succeed? *Science*, 10 Nov. 1967, pp. 730-739.

2. Becker GS. An Economic Analysis of Fertility. In: *Demographic and Economic Change in Developed Countries*. Princeton: Princeton University Press, 1960.

3. Istituto Giuseppe Toniolo. La condizione giovanile in Italia. Rapporto giovani 2016. Il Mulino, 2016.

4. Dunn R. Subsidies for Childbearing and Fertility Rates, *Challenge*, Sept-Oct. 2003, pp. 90-9.

5. Miljkovic D, Glazyrina A. The Impact of Socio-economic Policy on Total Fertility Rate in Russia. *Journal of Policy Modelin*. 2015;37:961-73.