



FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN
Onlus - Centro Studi e Ricerca Sociale

*50 anni di formazione, studi, ricerche, sperimentazioni,
proposte culturali, a servizio delle persone*

Povertà e infanzia: una sfida possibile con soluzioni di welfare generativo

**Indagine conoscitiva
sulla povertà e il disagio minorile**

**Tiziano Vecchiato, Fondazione Zancan
Audizione Commissione Parlamentare Infanzia e
Adolescenza del 29 luglio 2014**

Contatti

Fondazione Emanuela Zancan onlus
Via Vescovado, 66
35141 Padova
tel. 049663800
fax 049663013
www.fondazionezancan.it
tizianovecchiato@fondazionezancan.it

Luglio 2014

Indice

Perché la sfida è possibile	p.	5
Possibili soluzioni	»	8
In quali direzioni	»	9
Trasferimenti e pochi servizi, cioè maggiore povertà	»	10
La lotta alla povertà con soluzioni di welfare generativo	»	17
Riferimenti bibliografici	»	26

Perché la sfida è possibile

Risorse e competenze professionali non costituiscono un problema solo oggi, dentro una crisi di lungo periodo, con un sistema di fiducia debilitato e più facilmente vulnerabile. La tentazione ricorrente è stata ed è: ridurre gli investimenti pubblici per l'infanzia e affidare le risposte alle famiglie e alle dinamiche di mercato.

I dati a disposizione ci dicono quanto la deriva sia irreversibile mentre invece proprio la crisi può aiutarci a identificare soluzioni in grado di meglio coniugare le ragioni della promozione dell'infanzia con quelle dell'efficienza e dell'efficacia.

I differenziali territoriali non riguardano soltanto nord e sud d'Italia ma ogni regione. In ogni regione ci sono infatti differenze ingiustificate nel sistema di offerta, nell'allocazione delle risorse, nella capacità di garantire equità distributiva a fronte di bisogni che riguardano tutti i bambini, quelli residenti e quelli arrivati da altri paesi.

Sono bisogni umani fondamentali, che non possono essere subordinati alle disponibilità. Riguardano i bambini, cioè soggetti costitutivamente fragili, "non autosufficienti", dipendenti dai genitori e da quanti a livello istituzionale e sociale si prendono cura di loro. Non è pensabile dare meno ai bambini, come invece mediamente avviene, lasciando ai soli genitori responsabilità che sono anche delle istituzioni e della comunità locale. Il fatto che tradizionalmente gran parte delle risorse di welfare vengano dedicate all'ultima fase della vita non giustifica questo deficit di umanità.

Anche per questo è giusto sostenere che i servizi per la prima infanzia possono essere utilizzati come indicatore di civiltà: civiltà del prendersi cura e valore destinato a chi nasce e cresce. Non a caso, in psicologia sociale è stato introdotto il concetto di «compiti di sviluppo». È un modo per esprimere quanta forza e quanto impegno è necessario dedicare alla vita da promuovere nell'affrontare i compiti di sviluppo. Per questo, conoscere e capire le risorse a disposizione è importante: per utilizzarle meglio e per incrementare il loro rendimento. Non è soltanto economico ma anche umano e sociale.

Gli ostacoli sono di natura culturale e politica, perché dipendono da scelte discrezionali da meglio finalizzare per «coltivare la vita». Il rendimento dei servizi per la prima infanzia non è immediato e va ben oltre il breve periodo. Per conoscerlo basta misurare l'impatto successivo nelle carriere scolastiche e professionali. I dati a disposizione testimoniano quanto le disuguaglianze nei primi anni di vita spieghino buona parte delle successive disuguaglianze, misurabili in deficit di socialità ma anche di sviluppo sociale ed economico.

La mappa dei servizi a disposizione ci parla delle carenze e di come meglio articolare le risposte, in termini di capacità integrate con le risorse disponibili. L'orientamento

settoriale e specialistico della maggior parte degli studi sui servizi per la prima infanzia non rende facile il compito, valorizzando le peculiarità degli interventi.

A livello internazionale è consolidata l'idea che il superamento delle diseguaglianze, proprio perché basato su un'efficace tutela dei diritti dell'infanzia, dipende dal superamento delle logiche settoriali. Per loro natura impediscono la promozione di strategie integrate, capaci di mettere radici nei diversi contesti di vita dei bambini: nella casa, nella scuola, nell'ambiente sociorelazionale, nei servizi sociosanitari, nell'offerta sociale consolidata. Insieme definiscono gli spazi di vita dei bambini e le differenze nei territori. Poter leggere unitariamente la mappa dei servizi per l'infanzia significa anzitutto operare un primo cambiamento: collocare i bisogni del bambino negli ambienti in cui coltivare la vita, valorizzando l'apporto dei genitori e la loro partecipazione insieme con altri genitori.

I vantaggi più significativi si potranno vedere proprio per i bambini più disagiati, perché poveri, emarginati, con salute precaria, privi dei mezzi per poter crescere. Gli ostacoli sono molti: linguistici, culturali, etnici, economici, relazionali.

Chi ha meno ha anche meno possibilità di accedere ai servizi per fruire degli apporti che i genitori non possono garantire da soli.

Per affrontare questo problema abbiamo proposto una classificazione unitaria dei servizi sanitari, sociali, educativi rivolti alla prima infanzia, in particolare alla fascia di età 0-6 (tab. 1). Per ognuno è associata una definizione che evidenzia il bisogno specifico e/o dominante, le caratteristiche principali, la finalità che lo definiscono. La classificazione è caratterizzata in modo da attribuire ad ogni intervento una collocazione nello spazio sociale, identificata con requisiti costitutivi e regolativi.

Permette di focalizzare l'attenzione su una pluralità di aspetti caratterizzanti la capacità di risposta. La distribuzione degli interventi per macrolivelli può essere declinata nel ciclo di vita, per evidenziare innovazioni praticabili, dove meglio concentrare gli sforzi.

L'utilizzo corrente della mappa consente soprattutto di verificare la presenza/assenza di servizi e capire se e quanto essi rispondono ai bisogni. Su questa base non è difficile una valutazione complessiva degli interventi per la prima infanzia. Si tratta soprattutto di capire se e quanto chi ha più bisogno viene penalizzato. I bambini poveri sono quelli più a rischio.

La loro povertà è prima di tutto deprivazione di opportunità per crescere. Sommata alla deprivazione economica configura effetti deleteri e perversi, proprio quando la vita ha più bisogno e capacità di esprimersi.

Tab. 1 – Sistema di classificazione delle risposte per l’infanzia

MACROLIVELLO	INTERVENTI
Domiciliare	Congedi (obbligatori e facoltativi, connessi allo svolgimento di funzioni di cura) Assistenza domiciliare educativa Assistenza domiciliare sociale Assistenza domiciliare integrata (ADI) Interventi economici di sostegno al reddito familiare Altri interventi di sostegno alla domiciliarità Adozione
	Assistenza riabilitativa domiciliare (art. 26) Assistenza domiciliare (Adi, Adp) Pediatria di libera scelta (interventi domiciliari) Trattamenti palliativi domiciliari
Intermedio	Nido d’infanzia Servizi e interventi educativi in contesto domiciliare Spazio gioco per bambini Sezioni primavera Scuola d’infanzia Ludoteche Centro per bambini e famiglie
	Affidamento familiare <i>part time</i> diurno/notturno Mediazione culturale Sostegno socio educativo Sostegno a vittime di abuso e violenza Interventi di sostegno alla genitorialità e alla famiglia Altre attività di socializzazione
Residenziale	Pediatria di libera scelta Percorso nascita Assistenza consultoriale Vaccinazioni e programmi di diagnosi precoce Assistenza neuropsichiatrica in età evolutiva Assistenza riabilitativa ambulatoriale Assistenza riabilitativa a ciclo diurno (art. 26) Assistenza riabilitativa extra-murale Assistenza specialistica ambulatoriale Day hospital e day surgery Assistenza protesica Assistenza farmaceutica Assistenza integrativa Trattamenti palliativi
	Affidamento familiare Servizi di accoglienza per genitore e bambino Comunità familiare Comunità socioeducativa Strutture di pronta accoglienza
Emergenza	Assistenza riabilitativa a ciclo continuo (art. 26) Assistenza neuropsichiatrica in età evolutiva (residenziale) Degenza ospedaliera (inclusa la lungodegenza)
	Pronto intervento sociale Pronto soccorso e servizi di emergenza sanitaria territoriale

Legenda:

Area educativa
 Area sociale
 Area sanitaria

Possibili soluzioni¹

Il futuro dei servizi per l'infanzia dovrà nel tempo oltrepassare l'approccio basato sulla sola definizione culturale e giuridica dei diritti. È la premessa necessaria, visto che i diritti fondamentali vanno riconosciuti ad ogni persona, in particolar modo se protezione e promozione sono attenzioni necessarie e fondamentali per coltivare la vita.

Ma riconoscere questa necessità non significa sentirsi appagati da soluzioni giuridiche senza realtà capace di dare sostanza al passaggio dalle parole a fatti. Molte criticità sono state affrontate nei 50 anni che abbiamo considerato. È stato proprio grazie alla faticosa ricerca del legame tra parole e fatti, che è stato possibile costruire differenze di umanità con tanta fatica. Anche in futuro non potrà che essere così. Molto resta da fare e il senso di appagamento per i risultati conseguiti potrebbe, come spesso è successo, rallentare ulteriori traguardi, necessari ma minacciati dai rischi di neo istituzionalizzazione.

Serve una presa di coscienza per integrare il principio di necessità con la sua insufficienza. Vale per le persone, quando non sono abbastanza capaci di bastare a se stesse, e vale per i processi sociali, viste le molte resistenze che li caratterizzano nel garantire maggiore giustizia sociale.

I problemi dell'infanzia hanno più soluzioni, quante sono i bisogni e i diritti a cui ricondurre i compiti di sviluppo e di crescita positiva. La soluzione del problema non può quindi essere a senso unico, sui «dover essere» solo giuridici, senza incontro di diritti e capacità.

I bambini sono espressione vivente delle potenzialità di ogni persona. Non tenerne conto significa guardare l'offerta e non anche i suoi risultati, gli esiti e il beneficio sociale. Cosa c'è oltre un approccio soltanto giuridico? Il superamento di un'opzione culturale appagata dall'affermazione dei diritti. Non è questo il risultato finale a cui tendere, visto che è solo il punto iniziale. È premessa necessaria a cui far seguire capacità di accogliere e valorizzare l'infanzia con forme inedite di socialità. Lo sa chi lavora la terra, quando prepara il terreno, semina, per poi coltivare crescita positiva e poter raccogliere.

Nei diritti affermati c'è soprattutto la prima fase. Storicamente le fasi successive sono state pensate come servizi, come strutture, organizzazioni, competenze professionali. Non c'era e non c'è ancora abbastanza spazio per le capacità delle persone e le loro responsabilità. Non si tratta di colmare risorse scarse con le persone, ma di riconfigurare le responsabilità in gioco, per operare con maggiori potenzialità.

1. I contenuti del paragrafo sono ripresi da Vecchiato T., *Sfide per il futuro*, in "Studi Zancan" 2/2014.

La prima condizione è l'incontro delle capacità, se e in quanto meglio riconosciute, declinate, rese possibili.

Il futuro è chiedersi come costruirlo partendo da molteplici bisogni a molteplici risposte, come si diceva anni fa (Busnelli Fiorentino E., 1986). Attivare insieme le molteplici responsabilità significa non pensare soltanto a innovazioni di risposta o di servizio ma anche a innovazioni nei modi di pensare le soluzioni dei problemi e delle persone.

La chiave delle capacità e delle responsabilità ci parla anzitutto di concorso all'esito, grazie al concorso «professionale e non professionale». Ci parla di professionalità e umanità che si incontrano e si valorizzano, in modi da meglio approfondire.

In quali direzioni

Per cercare sono necessarie una mappa e una bussola. Sono strumenti per orientarsi nella molteplicità delle opzioni e per indirizzare le scelte. Nelle mappe territoriali georeferenziate i punti cardinali aiutano a fare queste operazioni, così da posizionarsi e muoversi verso la meta. Anche le mappe di umanità hanno bisogno di punti cardinali per orientarsi in una rete fragile, con bisogni e diritti da tutelare e promuovere.

Nord, Sud, Est, Ovest definiscono geograficamente gli spazi. Vero, falso, giusto, sbagliato, possibile,... sono modi per descrivere spazi di responsabilità, da praticare e umanizzare. Anche per questo il futuro dei servizi ha di fronte soprattutto la sfida degli esiti. Non si tratta della semplice esigibilità dei diritti, visto che per ottenere un esito, cioè un beneficio reale per l'infanzia, si presuppongono condizioni di tipo performativo, perché i risultati non dipendono soltanto dalla redistribuzione delle risorse, ma da valori aggiuntivi ed eccedenze rese possibili.

Valore ed eccedenza non corrispondono all'input di un servizio. Le mappe sono spazi di vita (domiciliari, intermedi, residenziali) e contesti relazionali (familiari, sociali e comunitari), a disposizione dei percorsi esistenziali di ogni persona.

Le trasformazioni del nostro sistema di welfare non sempre hanno garantito miglioramenti. Siamo costretti ad ammetterlo, dopo che altri bisogni hanno sottratto attenzioni e risorse all'infanzia. Serve un punto di ripartenza necessario, dopo troppi anni di recessione culturale e politica nei confronti dei primi anni di vita.

L'idea stessa di esigibilità dei diritti per l'infanzia è da ripensare, con approcci di welfare generativo, passando da approcci solo redistributivi alla valorizzazione delle capacità (Vecchiato, 2013).

Il tema dell'esigibilità pone oggi molti interrogativi. Riguardano gli strumenti giuridici perché i diritti dell'infanzia possano essere garantiti in modi flessibili e personalizzati.

Un ostacolo da superare è di come l'esigibilità sia stata ridotta a mere prestazioni. Non si è guardato cioè all'esito ma alla standardizzazione degli interventi, senza affrontare il rapporto tra costi ed esiti, visto che i maggiori costi attuali sono assorbiti da risposte inappropriate e prestazionali.

La prospettiva dell'universalismo selettivo ha storicamente tentato di migliorare la destinazione dei servizi. Ma ci sono situazioni in cui la selettività non basta per il «giusto equilibrio tra bisogni e tutela dei diritti» e l'entropia di umanità si è vista nel passaggio da equità a iniquità e razionamento.

Non basta la selettività in entrata, se poi non ci sono esiti in uscita e il prestazionismo nasconde risposte inadeguate. L'effettiva tutela del diritto deve e può corrispondere ad una più radicale effettività degli esiti. Tra le nuove soluzioni per integrare capacità e risorse va quindi meglio valorizzata la verifica degli esiti. La programmazione dovrà cioè cambiare profondamente ed essere meno rituale, meno preoccupata delle parole consentite, meno dilatata nel tempo e nei tavoli, per concentrarsi sulla sostanza dei problemi e delle decisioni necessarie per ridare speranza di futuro alle nuove generazioni.

Per le professioni sarà un passaggio molto impegnativo. La prospettiva attuale considera infatti l'operatore come responsabile delle proprie prestazioni, ma senza metterle in relazione con gli esiti conseguiti. È un'opzione contraddittoria. Servono quindi scelte di nuovo welfare locale, comunitario e generativo, cioè capace di operare a più livelli e con le persone, nei loro spazi di vita, verso forme di socialità più responsabile e solidale (Vecchiato, 2014).

Trasferimenti e pochi servizi, cioè maggiore povertà

L'ultimo rapporto Istat sulla povertà in Italia (Istat, 2014) ci consegna un quadro allarmante sul disagio socio-economico del Paese. Nel 2013, a fronte di una sostanziale stabilità della povertà "relativa" in tutte le aree del Paese, aumenta l'incidenza della povertà "assoluta", guidata dal forte aumento registrato nel Mezzogiorno. Gli effetti della crisi continuano a peggiorare la situazione delle famiglie, soprattutto meridionali, che fronteggiano crescenti difficoltà. Mentre il numero di persone in povertà relativa è aumentato del 5% (da quasi 9,6 milioni nel 2012 a poco più di 10 milioni nel 2013), il numero di persone in povertà assoluta è aumentato del 25% (da 4,8 milioni a più di 6 milioni).

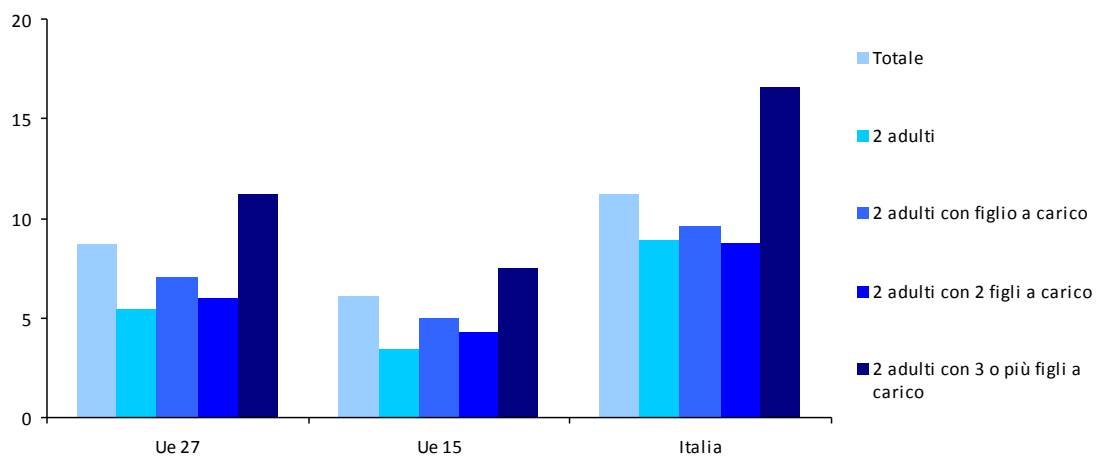
La riduzione della soglia di povertà relativa nel 2013 rispetto al 2012 (di circa 18 euro), dopo la diminuzione già registrata nel 2012 rispetto al 2011 (di circa 20 euro), descrive l'ulteriore peggioramento delle condizioni di vita della popolazione italiana.

La situazione complessiva è particolarmente grave per le famiglie con figli, soprattutto minori. In generale, tra le famiglie con cinque o più componenti (in particolare coppie con tre o più figli), più di un terzo risulta in condizione di povertà relativa (quasi metà nel Mezzogiorno) e quasi un quarto in povertà assoluta. L'incidenza della povertà relativa è molto meno diffusa tra le coppie senza figli. Il numero di minori in povertà assoluta è andato costantemente aumentando. Erano 723 mila nel 2011, 1 milione e 58 mila nel 2012, 1 milione 434 mila nel 2013: sono dunque raddoppiati negli ultimi tre anni. Ma se proiettiamo questi dati nel confronto europeo siamo ancora più perdenti.

L'Italia nel confronto europeo

Dai dati Eurostat², il tasso di severa deprivazione materiale sulla popolazione complessiva in Italia nel 2011 (11,2%) risultava maggiore rispetto alla media della "vecchia" Ue a 15 (6,1%) ma anche rispetto alla media dell'Ue a 27 (8,7%). Considerando le famiglie con una coppia di adulti, il tasso italiano risultava sistematicamente maggiore rispetto alle media europea e raggiungeva un picco per una famiglia con due adulti e tre figli: 16,6% contro il 7,5% dell'Ue a 15 e il 11,2% dell'Ue a 27 (fig. 1).

Fig. 1. Tasso di severa deprivazione materiale, per tipo di famiglia, 2011



Fonte: Eurostat, *Income and living conditions*

L'esposizione al rischio di povertà o esclusione sociale³ in dipendenza dal numero di figli presenta in Italia percentuali sistematicamente maggiori rispetto alla media europea.

2. Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

3. L'Europa individua tre specifici indicatori di "povertà o esclusione sociale": persone a rischio di povertà, persone che soffrono di deprivazione materiale grave, persone che vivono in famiglie a intensità di lavoro molto bassa. Sono considerate "a rischio di povertà" le persone con un reddito disponibile equivalente sotto il 60% del reddito disponibile (dopo i trasferimenti sociali) equivalente

La quota di persone a rischio di povertà o esclusione sociale nel 2011 era pari al 22,9% tra le coppie di adulti senza figli (contro il 16,9% e il 18,4% mediamente nella Ue a 15 e nella Ue a 27), 24% per una coppia con un figlio (contro il 17,1% e il 18,5% rispettivamente), 27,1% per una coppia con due figli (contro il 17,9% e il 19,3% rispettivamente), fino al 42% per una coppia con tre o più figli (contro il 27,4% e il 30,8% rispettivamente).

A livello medio Ue la percentuale di persone a rischio di povertà o esclusione sociale nel 2011 era superiore tra i bambini con meno di 6 anni (23,7% nella Ue a 15 e 25,1% nella Ue a 27) rispetto alla popolazione complessiva (22,5% nella Ue a 15 e 24,1% nella Ue a 27). In Italia il rischio di povertà o esclusione sociale per i bambini fino a 6 anni (28,9% nel 2011) è sensibilmente più elevato rispetto alla media Ue, e leggermente superiore rispetto alla diffusione sulla popolazione italiana complessiva (28,2%)⁴.

Considerando la percentuale di persone a rischio di povertà o esclusione sociale sulla popolazione totale, nel 2011 l'Italia si collocava al 7° posto per percentuale più alta nell'Ue a 27 (preceduta da Bulgaria, Romania, Lettonia, Lituania, Ungheria e Grecia). Considerando la percentuale tra i soli bambini con meno di 6 anni si collocava al 5° posto (preceduta soltanto da Bulgaria, Romania, Lettonia e Ungheria).

L'incidenza del rischio di povertà⁵ in Europa nel 2011 risultava nettamente superiore tra i bambini con meno di 6 anni (18,9% nella Ue a 15 e 19,2% nella Ue a 27) rispetto alla popolazione complessiva (16,7% nella Ue a 15 e 16,9% nella Ue a 27). In confronto alla media europea, l'Italia si caratterizza per un'incidenza sensibilmente più elevata del rischio di povertà nella prima infanzia (24,5% nel 2011), e per un significativo divario tra questa e la popolazione totale (19,6%).

In una ideale classifica europea (Ue a 27) della percentuale di persone a rischio di povertà, l'Italia nel 2011 si collocava al 6° posto considerando la popolazione complessiva (preceduta da Bulgaria, Romania, Spagna, Grecia e Lituania), ma "saliva" al 3° posto (preceduta soltanto da Romania e Bulgaria) considerando solamente la fascia di età dei bambini fino a 6 anni.

La prima infanzia (0-6) è particolarmente esposta al rischio di severa deprivazione materiale. A livello medio Ue l'incidenza risultava nel 2011 superiore tra i bambini con

mediano a livello nazionale. La "deprivazione materiale grave" è intesa come la situazione di chi soffre di almeno quattro dei nove sintomi di disagio seguenti: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste, 2) avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo), non potersi permettere 3) una settimana di ferie in un anno lontano da casa, 4) un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, 5) di riscaldare adeguatamente l'abitazione, l'acquisto di 6) una lavatrice, 7) una televisione a colori, 8) un telefono o 9) un'automobile. La "bassa intensità di lavoro" riguarda le famiglie i cui componenti di età 18-59 anni hanno lavorato meno del 20% del loro potenziale.

4. Nel 2012 la percentuale di bambini con meno di 6 anni a rischio di povertà o esclusione sociale in Italia è significativamente aumentata al 31,9%, contro poco meno del 26% a livello medio europeo.

5. Il rischio di povertà è definito tramite la soglia del 60% del reddito mediano equivalente dopo i trasferimenti sociali.

meno di 6 anni (7,3% nella Ue a 15 e 9,6% nella Ue a 27) rispetto alla popolazione complessiva (6,1% nella Ue a 15 e 8,7% nella Ue a 27). Nel confronto europeo l'Italia si caratterizza per un rischio più elevato, che nel 2011 riguardava l'11,5% dei bambini italiani con meno di 6 anni (contro l'11,2% nella popolazione complessiva). Nel 2011, l'Italia si collocava all'ottavo posto per maggior tasso di severa deprivazione materiale sulla popolazione complessiva nell'Ue a 27 (preceduta da Bulgaria, Lettonia, Romania, Ungheria, Lituania, Grecia e Polonia), al nono posto (preceduta dai sette paesi di cui sopra, più la Slovacchia) considerando la percentuale tra i bambini con meno di 6 anni. Nell'ambito dell'Ue a 27 Paesi l'Italia si colloca dunque ai vertici delle graduatorie per rischio di povertà, esclusione sociale e deprivazione materiale, e questi fenomeni sono particolarmente accentuati tra i bambini con meno di 6 anni. La situazione appare ancora più grave considerando soltanto i Paesi del "vecchio" blocco dell'Ue a 15 Paesi: nel 2011 l'Italia risultava al primo posto nell'Ue a 15 per la percentuale di bambini con meno di 6 anni a rischio di povertà, a rischio di povertà o esclusione sociale, a rischio di severa deprivazione di alloggio; risultava inoltre al secondo posto (dopo la sola Grecia) per tasso di severa deprivazione materiale nella prima infanzia.

Politiche inefficaci e assistenzialistiche

La povertà che colpisce i minori ha effetti di lungo termine e comporta un maggiore rischio di povertà ed esclusione sociale per gli adulti di domani. Già a 3 anni è rilevabile uno svantaggio nello sviluppo cognitivo, sociale ed emotivo dei bambini provenienti da famiglie più disagiate. In assenza di interventi adeguati entro i 5 anni il divario aumenta ulteriormente.

Ricerche internazionali hanno mostrato che l'effetto positivo dei servizi per la prima infanzia è superiore per i bambini provenienti da famiglie di basso livello socio-economico. In particolare, il rendimento degli investimenti in istruzione è superiore per i bambini più disagiati.

Nonostante i rendimenti documentabili dell'investimento nell'infanzia, le risorse complessive a favore di famiglie con bambini e minori in Italia si collocano agli ultimi posti in Europa, e sono nettamente inferiori rispetto alla media europea. Elaborando i dati Eurostat emerge che le risorse destinate a famiglie e bambini in Italia rappresentavano nel 2010 il 4,6% della spesa complessiva di protezione sociale, contro l'8% in media a livello europeo (sia Unione Europea a 15 che Unione Europea a 27).

In base ai criteri di classificazione Eurostat, nel 2010 la quota di spesa complessiva per interventi di protezione sociale erogata sotto forma di trasferimenti monetari era pari a quasi tre quarti (73,0%) in Italia, contro meno di due terzi in media in Europa (64,1% nell'Ue a 15 e 64,6% nell'Ue a 27). Tuttavia l'efficacia dei trasferimenti è inferiore in Italia rispetto alla media europea. Nel 2011 i trasferimenti sociali (escluse le pensioni)

riducevano la quota di popolazione a rischio di povertà⁶ dal 24,4% al 19,6%, circa la metà dell’impatto medio in Europa (dal 26,3% al 16,9% nell’Ue a 27)⁷. Pertanto mentre prima dei trasferimenti sociali la quota di popolazione a rischio di povertà in Italia era minore rispetto alla media europea (24,4% contro 26,3%), dopo i trasferimenti sociali era maggiore in Italia rispetto al livello medio europeo (19,6% contro 16,9%).

In generale a livello europeo la quota di minori (0-17) a rischio di povertà rimane – anche dopo i trasferimenti – superiore rispetto a quella di adulti e anziani: nel 2011 il 20,6% dei minori nell’Ue a 27 era a rischio di povertà, contro il 16% circa di adulti e anziani. In Italia il rischio di povertà per i minori dopo i trasferimenti sociali nel 2011 (26,3%) era sensibilmente superiore alla media europea (tab. 2). Prima dei trasferimenti sociali il rischio di povertà tra i minori in Italia (33,0%) era inferiore alla media europea (34,8%) perché l’impatto dei trasferimenti in termini di riduzione del rischio di povertà tra i minori italiani è di gran lunga inferiore all’impatto europeo: -6,7 contro -14,2 punti. Se l’Italia registra un minore impatto dei trasferimenti sociali (escluse le pensioni) rispetto alla media europea su tutte le fasce anagrafiche, il “differenziale di efficacia” è particolarmente accentuato per i minori (tab. 3).

Tab. 2. Quota di popolazione (valori percentuali) a rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali (escluse pensioni), per fascia di età, 2011

	Minori (0-17 anni)		Adulti (18-64 anni)		Anziani (65 anni e più)		Popolazione totale	
	Prima	Dopo	Prima	Dopo	Prima	Dopo	Prima	Dopo
<i>Francia</i>	35,8	18,8	24,0	13,5	12,9	9,7	24,7	14,0
<i>Germania</i>	33,0	15,6	26,1	16,4	15,4	14,2	25,1	15,8
Italia	33,0	26,3	23,6	18,5	19,3	17,0	24,4	19,6
<i>Regno Unito</i>	42,4	18,0	27,1	14,1	28,6	21,8	30,5	16,2
<i>Spagna</i>	34,8	27,2	29,4	20,5	25,7	20,8	29,8	21,8
<i>Svezia</i>	32,0	14,5	26,5	12,5	27,5	18,2	27,9	14,0
<i>Unione Europea (27 Paesi)</i>	34,8	20,6	25,5	16,0	19,6	15,9	26,3	16,9
<i>Euro area (17 Paesi)</i>	33,3	20,4	25,3	16,2	18,4	15,3	25,6	16,8

Fonte: Eurostat, *Income and living conditions*

Tab. 3. Variazione (punti percentuali) nella quota di popolazione a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali (escluse pensioni), per fascia di età, 2011

	Minori (0-17 anni)	Adulti (18-64 anni)	Anziani (65 anni e più)	Popolazione totale
<i>Francia</i>	-17.0	-10.5	-3.2	-10.7
<i>Germania</i>	-17.4	-9.7	-1.2	-9.3
Italia	-6.7	-5.1	-2.3	-4.8
<i>Regno Unito</i>	-24.4	-13.0	-6.8	-14.3

6. La soglia di povertà Eurostat è rappresentata dal 60% del reddito equivalente mediano.

7. Eurostat, *Income and living conditions*

	Minori (0-17 anni)	Adulti (18-64 anni)	Anziani (65 anni e più)	Popolazione totale
Spagna	-7.6	-8.9	-4.9	-8.0
Svezia	-17.5	-14.0	-9.3	-13.9
Unione Europea (27 Paesi)	-14.2	-9.5	-3.7	-9.4
Euro area (17 Paesi)	-12.9	-9.1	-3.1	-8.8

Fonte: Eurostat, *Income and living conditions*

La disponibilità e l'accesso ai servizi per l'infanzia può cioè costituire uno strumento efficace di riduzione della povertà e della disuguaglianza e un adeguato investimento in servizi di qualità per la prima infanzia favorisce le performance individuali, con benefici tendenzialmente maggiori per i bambini provenienti da famiglie più svantaggiate. Il "rendimento sociale" è cioè misurabile anche in termini di riduzione delle disuguaglianze socio-economiche (Del Boca D. e Pasqua S., 2010).

Un recente studio Ocse (Förster M. e Verbist G., 2012) evidenzia che in media su tutti i Paesi Ocse la povertà infantile complessiva (tra tutti i bambini con meno di 6 anni) si riduce di circa un quarto proprio grazie ai servizi per l'infanzia. Considerando solamente i bambini beneficiari, la povertà infantile tra i bambini destinatari viene più che dimezzata dai servizi forniti. Nel caso dei trasferimenti monetari l'Italia, come gli altri Paesi dell'Europa meridionale, è perdente nel ridurre la povertà, a causa della insufficiente fornitura di servizi. Nel 2007 l'Italia era il Paese Ocse con il più alto tasso percentuale di riduzione della povertà tra i bambini destinatari di servizi educativi e di cura (cd. "Ecec" – early childhood education and care): -74,2%, contro una media Ocse di -54% (tab. 4).

Tab. 4. Tassi di povertà prima e dopo i servizi cd. "Ecec", 2007

	Bambini con meno di 6 anni			Beneficiari dei servizi		
	Prima Ecec	Dopo Ecec	Variazione	Prima Ecec	Dopo Ecec	Variazione
Australia	13,8	13,0	-6,1	11,9	9,9	-17,3
Austria	11,4	8,6	-24,9	9,4	3,9	-58,5
Belgio	13,9	7,3	-47,6	11,4	3,9	-65,9
Canada	15,9	12,9	-18,8	16,6	8,0	-51,8
Repubblica Ceca	9,6	6,7	-29,7	9,9	3,9	-60,8
Danimarca	6,2	4,1	-33,8	6,1	3,9	-36,0
Estonia	11,2	9,9	-11,6	11,3	3,9	-65,6
Finlandia	4,9	3,3	-32,0	4,4	3,9	-12,0
Francia	6,5	3,4	-47,2	6,9	3,9	-43,9
Germania	10,3	6,5	-36,8	10,5	3,9	-62,7
Grecia	15,2	13,8	-8,9	11,8	3,9	-67,0
Ungheria	13,1	5,6	-57,2	13,8	3,9	-71,7
Islanda	11,6	5,6	-51,4	12,0	3,9	-67,5
Irlanda	10,8	11,5	6,3	4,0	3,9	-1,6

	Bambini con meno di 6 anni			Beneficiari dei servizi		
	Prima Ecec	Dopo Ecec	Variazione	Prima Ecec	Dopo Ecec	Variazione
Italia	15,7	10,2	-35,0	15,1	3,9	-74,2
<i>Lussemburgo</i>	11,7	4,5	-61,2	11,9	3,9	-67,1
<i>Messico</i>	22,8	20,6	-9,6	24,0	12,9	-46,5
<i>Paesi Bassi</i>	7,3	4,2	-41,6	6,9	3,9	-43,4
<i>Norvegia</i>	10,4	7,4	-28,3	9,4	3,9	-58,5
<i>Polonia</i>	14,7	12,6	-14,4	12,8	3,9	-69,6
<i>Portogallo</i>	11,4	9,8	-14,1	8,0	3,9	-51,4
<i>Repubblica Slovacca</i>	10,5	8,6	-18,5	9,7	3,9	-59,7
<i>Slovenia</i>	7,0	4,5	-36,2	5,9	3,9	-34,4
<i>Spagna</i>	14,4	9,5	-34,0	13,6	3,9	-71,4
<i>Svezia</i>	6,7	3,3	-50,4	6,1	3,9	-36,1
<i>Regno Unito</i>	15,9	13,9	-12,5	13,3	3,9	-70,7
<i>Stati Uniti</i>	24,2	21,2	-12,3	26,5	19,3	-27,4
<i>OCSE-27</i>	12,1	9,0	-25,8	11,2	5,2	-54,0

Fonte: Förster, M. and G. Verbist (2012)

Alla luce di queste evidenze, è inevitabile chiedersi se e come le scelte politiche possono operare di conseguenza. Non è facile, perché gli assetti consolidati della spesa pubblica hanno sedimentato rendite di posizione giustificate da diritti a cui non sempre corrispondono bisogni prioritari. Anche per questo è molto elevato il rischio delle “non scelte”, assecondando la tentazione di riconoscere ulteriori trasferimenti, visto che la domanda sociale va in questa direzione.

Il consenso è facile ma condanna quanti sono costretti a vivere in povertà con aiuti assistenziali, con sempre meno speranza di uscirne. Infatti l'indice di povertà di lungo periodo italiano è molto più alto rispetto ad altri paesi ed è forse l'indicatore più impietoso per descrivere l'impatto sociale di scelte sbagliate.

Per dare un contributo concreto e positivo così da affrontare questo stallo, da due anni, nei Rapporti sulla lotta alla povertà curati dalla Fondazione Zancan (2012 e 2013), abbiamo delineato la possibilità di un cambio di passo e di strategia, investendo sui potenziali del welfare generativo (Bezze e Vecchiato, 2012).

La successiva simulazione che proponiamo è un esempio di come si potrebbe operare, a saldi invariati, senza mettere in discussione i diritti acquisiti. Il problema non è infatti solo di investire in soluzioni che da costo diventano un investimento, ma anche che gli stessi diritti vengano intesi come investimento di nuova cittadinanza.

Garantire l'esigibilità di prestazioni inefficaci non è tutelare i diritti, ma confondere la prestazione con la reale esigibilità dei diritti stessi. È la trappola del welfare degenerativo quando degenera responsabilità e risorse. Soprattutto negli ultimi 20

anni ha messo in grave difficoltà le politiche pubbliche e annullato gli effetti della lotta alla povertà gestita con tanti trasferimenti senza servizi.

La lotta alla povertà con soluzioni di welfare generativo

I servizi per la prima infanzia in Italia⁸

L'Italia ha una spesa per la prima infanzia (bambini fino a 6 anni) inferiore rispetto a molti altri paesi. Nel 2009 destinava ai bambini di età inferiore a 6 anni meno di un quarto (24,1%) della spesa pubblica complessiva per minori (0-17 anni), per un ammontare pro capite di circa 36.500 dollari, a parità di potere d'acquisto (Ppp), contro valori superiori nei paesi del Nord Europa, Australia, Germania, Francia, Lussemburgo e Regno Unito⁹.

L'indicatore di presa in carico dei servizi socioeducativi comunali per bambini di età 0-2 anni (ossia il numero di utenti ogni 100 bambini tra 0 e 2 anni) nell'anno scolastico 2011/2012 era pari al 13,5% (in diminuzione rispetto al 14% del 2010/2011). Considerando i soli asili nido, il tasso di presa in carico nel medesimo periodo era all'11,8% (invariato rispetto al periodo precedente). Nasconde una marcata eterogeneità territoriale: a fine 2011 il tasso variava tra l'1,9% della Campania e il 24,4% dell'Emilia-Romagna (Istat, 2013a)¹⁰.

Considerando anche le strutture private, il tasso di copertura di nidi d'infanzia e servizi integrativi è attorno al 20% nel 2012 (Istituto degli Innocenti, 2013). Il tasso di copertura delle scuole d'infanzia per bambini 3-5 anni è invece molto superiore: nel 2009/2010 erano iscritti nelle scuole d'infanzia statali 58 bambini ogni 100 di età 3-5 anni, che arrivavano a 98 ogni 100 considerando tutte le scuole d'infanzia statali e non statali (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2013).

8. La simulazione di impatto è ripresa da: Geron D., Vecchiato T., *Effetti degli investimenti per la prima infanzia*, in "Studi Zancan" 3/2014.

9. Ocse, Oecd Family Database, www.oecd.org/social/family/database.

10. I dati sono tratti dall'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati. Sono riferiti ai soli utenti delle strutture comunali o delle strutture private convenzionate o sovvenzionate dal settore pubblico, mentre sono esclusi dalla rilevazione gli utenti del privato tout-court. Tra gli «asili nido» rientrano gli asili nido pubblici, i micronidi, «nidi aziendali» e le «sezioni primavera» qualora il comune o l'ente associativo abbia contribuito nell'anno di riferimento al finanziamento delle spese di gestione. Oltre agli «asili nido», l'insieme dei servizi socioeducativi comprende anche i «servizi integrativi per la prima infanzia», ossia i nidi famiglia e i servizi integrativi, oltre che i contributi per il servizio di «Tagesmutter» nel caso in cui questo sia organizzato dal comune.

Investire sui servizi per la prima infanzia

La frequenza ai servizi socioeducativi per la prima infanzia, come sappiamo, rende possibile la conciliazione famiglia-lavoro soprattutto per le donne. Facilita lo sviluppo cognitivo e relazionale per i bambini, con effetti positivi soprattutto per quelli che provengono da contesti familiari svantaggiati (Del Boca D. e Pasqua S., 2010).

Gli assegni familiari sono una possibile fonte di risorse da destinare al finanziamento di ulteriori servizi per la prima infanzia. Ammontano a oltre 6 miliardi e mezzo di euro in ciascun anno dal 2011 al 2013. Nell'ultimo decennio la spesa è andata tendenzialmente aumentando, con un incremento complessivo del 14% tra il 2004 e il 2013 (tab. 5).

Tab. 5. Risorse per assegni familiari, in milioni di euro, anni 2004-2013

Anno	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Risorse	5.843	5.476	5.413	6.318	6.676	6.573	6.314	6.508	6.567	6.661

Fonte: Inps, Istat e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Conti della Protezione sociale (in CoesioneSociale.Stat, <http://dati.coesione-sociale.it>)

La ragione è insita nella loro istituzione, finalizzata a sostenere le responsabilità genitoriali e i costi connessi.

Nell'ambito degli «assegni familiari», la principale prestazione (per quota di risorse impiegate) è l'assegno al nucleo familiare. È un sostegno al reddito per famiglie di lavoratori dipendenti, lavoratori dipendenti agricoli, lavoratori domestici, lavoratori iscritti alla gestione separata, titolari di pensioni (a carico del fondo pensioni lavoratori dipendenti, fondi speciali ed Enpals), titolari di prestazioni previdenziali e lavoratori in altre situazioni di pagamento diretto¹¹. Il valore dell'assegno dipende dalla tipologia del nucleo familiare, dal numero dei componenti il nucleo, dal reddito familiare complessivo, dalla presenza di componenti «inabili»¹².

Nel 2013 le risorse complessivamente destinate agli «assegni familiari» erano pari all'1,6% delle risorse destinate a prestazioni di protezione sociale (il complesso di sanità, previdenza, assistenza), al 2,3% delle prestazioni classificate come

11. Oltre alle varie tipologie di assegno al nucleo familiare, l'Inps eroga i cosiddetti «assegni familiari» a beneficio di famiglie di coltivatori (o pensionati) che soddisfino determinati requisiti reddituali.

12. Il nucleo familiare può essere composto da: richiedente (lavoratore o titolare di pensione); coniuge; figli ed equiparati di età inferiore a 18 anni, conviventi o meno; figli ed equiparati maggiorenni «inabili», purché non coniugati, previa autorizzazione; figli ed equiparati, studenti o apprendisti, di età superiore ai 18 anni compiuti e inferiore ai 21 anni compiuti, purché facenti parte di «nuclei numerosi» (nuclei familiari con almeno 4 figli tutti di età inferiore ai 26 anni), previa autorizzazione; fratelli o sorelle del richiedente e nipoti (collaterali o in linea retta non a carico dell'ascendente), minori o maggiorenni inabili, solo nel caso in cui essi sono orfani di entrambi i genitori, non abbiano conseguito il diritto alla pensione ai superstiti e non siano coniugati, previa autorizzazione; i nipoti in linea retta di età inferiore a 18 anni, viventi a carico dell'ascendente, previa autorizzazione (www.inps.it).

«previdenziali» dall'Istat, al 16,9% delle prestazioni «previdenziali» al netto delle pensioni.

Riclassificando gli assegni familiari tra le risorse di natura «assistenziale» (secondo i criteri della «Commissione Onofri»), la relativa spesa costituirebbe il 13% circa della spesa pubblica totale per «assistenza» riclassificata – circa 6,5 miliardi su 50 miliardi totali nel 2012 (Fondazione Emanuela Zancan, 2013).

È possibile delineare uno scenario di utilizzo alternativo di parte delle risorse oggi destinate agli assegni familiari, avendo attenzione a salvaguardare il diritto degli attuali percipienti e facendo in modo che la fruizione del diritto venga potenziata e differenziata, con accesso facilitato ai servizi per la prima infanzia così che la decontribuzione risulti maggiore dell'attuale importo percepito mensilmente. L'obiettivo generale è di trasformare una parte degli attuali trasferimenti per assegni (almeno il 15% circa del valore complessivo) in occupazione e maggiori servizi per la prima infanzia, allargando l'offerta e la capacità dei servizi stessi di affrontare i bisogni.

Simulazione di scenari alternativi

Vengono di seguito delineati scenari alternativi, a ciascuno dei quali corrisponde una diversa quantità di spesa pubblica per asili nido. A partire dallo scenario attuale (scenario «numero 0») si considerano aumenti graduali di mezzo miliardo: 500 milioni (scenario n. 1), 1 miliardo (scenario n. 2), 1,5 miliardi (scenario n. 3), così via fino a 6,5 miliardi (scenario n. 13) corrispondenti al potenziale impiego della (quasi) totalità delle risorse attualmente destinate ad assegni familiari (tab. 6).

Tab. 6. Scenari ipotizzati di aumento di spesa, asili nido comunali e sovvenzionati dai comuni

Scenario	Aumento di spesa ipotizzato	Spesa totale ipotizzata
<i>Attuale (0)</i>	0	1.502.185.364
1	500.000.000	2.002.185.364
2	1.000.000.000	2.502.185.364
3	1.500.000.000	3.002.185.364
4	2.000.000.000	3.502.185.364
5	2.500.000.000	4.002.185.364
6	3.000.000.000	4.502.185.364
7	3.500.000.000	5.002.185.364
8	4.000.000.000	5.502.185.364
9	4.500.000.000	6.002.185.364
10	5.000.000.000	6.502.185.364
11	5.500.000.000	7.002.185.364
12	6.000.000.000	7.502.185.364
13	6.500.000.000	8.002.185.364

Considerando che la popolazione residente in Italia di età inferiore ai 3 anni è 1/6 della popolazione minorenni complessiva (1,7 milioni su 10,2 milioni al 1 gennaio 2011, poco più di 1,6 milioni su 10 milioni al 1 gennaio 2013)¹³, le ipotesi di policy dovrebbero implicare la destinazione agli asili nido di risorse equivalenti a circa un sesto delle risorse impiegate per assegni familiari – circa 1,1 miliardi di euro.

I calcoli hanno come base di riferimento i dati Istat sugli utenti di «asili nido comunali» (intendendo con questa espressione sia strutture comunali sia rette e contributi pagati dai comuni per utenti di asili nido privati). Nell'anno 2010/2011 erano 201.640 utenti, con una spesa impegnata complessiva (spesa pubblica e degli utenti) pari a 1,5 miliardi (1.502.185.364 euro) (Istat, 2012), corrispondente ad una spesa media per utente di quasi 7.450 euro. Si tratta di dati rappresentativi dell'utenza e della spesa negli asili nido italiani negli ultimi anni, essendo ad esempio rimasti quasi invariati nell'anno successivo 2011/2012 (201.565 utenti, a fronte di una spesa impegnata totale di 1.534.369.522 euro) (Istat, 2013a).

Dall'elaborazione dei dati dei certificati consuntivi di finanza locale resi disponibili dal Ministero dell'Interno¹⁴, si può inoltre stimare che nel 2011 l'offerta comunale di asili nido nelle maggiori città italiane (45 città con più di 100 mila abitanti) contasse mediamente 4,8 bambini frequentanti per addetto (educatore o altro) (Bezze M., Canali C., Geron D. e Vecchiato T., 2013). Consideriamo quindi le seguenti ipotesi:

- il rapporto bambini/addetto nei nidi delle città con più di 100 mila abitanti viene applicato a tutti gli asili nido comunali;
- la spesa complessiva impegnata negli asili nido si ipotizza variabile in misura proporzionale al numero di addetti.

La seconda ipotesi è in linea con la natura *labour intensive* dei servizi educativi e di cura per la prima infanzia. Implica – per semplicità di calcolo – che ad ogni aumento di spesa complessiva corrisponda un proporzionale incremento del numero di addetti, senza considerare altri fattori (ad esempio di natura infrastrutturale) che possono determinare un differente andamento del rapporto spesa/addetti.

Sulla base dei dati Istat, si possono quindi stimare circa 42 mila addetti occupati negli asili nido comunali italiani nel 2011. Data una spesa impegnata complessiva che l'Istat stima pari a circa 1,5 miliardi nel 2010/2011, ne deriverebbe una spesa media equivalente per addetto di quasi 35.760 euro. Viste le ipotesi adottate, aumentando la spesa per asili nido di mezzo miliardo (scenario n. 1), il numero di addetti aumenterebbe proporzionalmente di quasi 14 mila unità, con un'occupazione complessiva di quasi 56 mila unità. Portando la spesa a 1 miliardo (scenario n. 2) e a 1,5 miliardi (scenario n. 3), si otterrebbe rispettivamente un incremento di circa 28 mila e 42 mila occupati, per un totale ipotetico di addetti pari a quasi 70 mila e 84 mila

13. Istat, www.demo.istat.it

14. Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari interni e territoriali (www.finanzalocale.interno.it).

occupati (tab. 7). Incrementare di 1,5 miliardi la spesa in asili nido consentirebbe dunque – a parità di altre condizioni – di raddoppiare il numero complessivo di addetti.

Tab. 7. Stime aumento di spesa e addetti, asili nido comunali e sovvenzionati dai comuni

Scenario	Aumento di spesa ipotizzato	Aumento ipotetico degli addetti	Totale ipotetico degli addetti
<i>Attuale (0)</i>	0	0	42.008
1	500.000.000	+13.982	55.991
2	1.000.000.000	+27.965	69.973
3	1.500.000.000	+41.947	83.956
4	2.000.000.000	+55.930	97.938
5	2.500.000.000	+69.912	111.920
6	3.000.000.000	+83.894	125.903
7	3.500.000.000	+97.877	139.885
8	4.000.000.000	+111.859	153.868
9	4.500.000.000	+125.842	167.850
10	5.000.000.000	+139.824	181.832
11	5.500.000.000	+153.806	195.815
12	6.000.000.000	+167.789	209.797
13	6.500.000.000	+181.771	223.780

Analisi dei risultati

Nonostante un certo grado di approssimazione delle stime, le simulazioni presentate forniscono spunti per considerare l'occupazione di welfare resa possibile da una parziale trasformazione dei trasferimenti economici pubblici (assegni familiari) in servizi di cura erogati da strutture pubbliche o private convenzionate per bambini di età 0-3 anni.

Il risultato non è soltanto occupazionale se si considera ad esempio l'efficacia misurata in termini di riduzione della povertà e della disuguaglianza. La professionalizzazione delle risposte di welfare è uno dei maggiori effetti dei servizi rispetto ai trasferimenti monetari. Basti ricordare le ricerche relative ai rendimenti individuali e sociali conseguenti a un adeguato investimento in «capitale umano» fin dalla primissima infanzia. Oppure le evidenze riportate in un recente studio (Förster M. e Verbist G., 2012), secondo cui in media in tutti i paesi Ocse la povertà infantile complessiva (tra tutti i bambini con meno di 6 anni) si riduce di circa un quarto grazie ai servizi per l'infanzia, mentre se consideriamo solo i bambini beneficiari la povertà infantile può essere più che dimezzata dai servizi forniti.

In linea con le ipotesi adottate, l'investimento in servizi per la primissima infanzia aumenta il numero di bambini serviti in modo coerente con gli addetti. Lo scenario di partenza considera 201.640 bambini iscritti al 2011 negli asili nido comunali (come detto prima si fa riferimento a strutture comunali, nonché asili nido privati con rette e contributi pagati dai comuni). Ipotizzando un aumento di spesa di 1,5 miliardi (scenario

n. 3) – cioè raddoppiando l’ammontare della spesa attuale – il numero di bambini in asili nido pubblici aumenterebbe di oltre 201 mila unità, portando il numero totale di bambini serviti a 403 mila e il tasso di presa in carico al 24%, valori circa doppi rispetto a quelli attuali (tab. 8).

Tab. 8. Stime aumento di spesa e bambini serviti, asili nido comunali e sovvenzionati dai comuni

Scenario	Aumento di spesa ipotizzato	Aumento ipotetico bambini serviti	Totale ipotetico bambini serviti	Bambini serviti su 0-3 residenti (a)
Attuale (0)	0	0	201.640	12%
1	500.000.000	+67.116	268.756	16%
2	1.000.000.000	+134.231	335.871	20%
3	1.500.000.000	+201.347	402.987	24%
4	2.000.000.000	+268.462	470.102	28%
5	2.500.000.000	+335.578	537.218	32%
6	3.000.000.000	+402.693	604.333	36%
7	3.500.000.000	+469.809	671.449	40%
8	4.000.000.000	+536.924	738.564	44%
9	4.500.000.000	+604.040	805.680	48%
10	5.000.000.000	+671.156	872.796	52%
11	5.500.000.000	+738.271	939.911	56%
12	6.000.000.000	+805.387	1.007.027	60%
13	6.500.000.000	+872.502	1.074.142	64%

(a) I valori percentuali sono approssimati all’unità

Tenendo conto che a) il costo medio/ora bambino è pari a 4,5 euro e b) il costo del personale incide per il 72,9% sulle spese complessive (monitoraggio dell’Istituto degli Innocenti, 2012)¹⁵, e considerando una frequenza media tra tempo parziale (6-7 ore) e tempo pieno (8-9 ore), si può stimare mediamente un costo annuo per bambino di circa 7.490 euro. È una stima in linea con la spesa media per utente calcolata dall’Istat nell’anno 2010/2011 (quasi 7.450 euro).

Applicando al valore così ottenuto il dato di incidenza del costo per il personale si può stimare un valore medio di costo annuo per bambino pari a 5.462 euro. Adottando questo parametro, così stimato, si può determinare l’aumento dei costi per il personale in corrispondenza degli aumenti di spesa (e degli addetti) nei vari scenari (tab. 9). Il 73% circa di un qualsiasi incremento delle spese totali sarebbe rappresentato da maggiori spese per il personale. Ad esempio, una maggiore spesa di 1,5 miliardi (scenario n. 3) includerebbe un maggior costo per il personale pari a quasi 1,1 miliardi.

15. I dati si riferiscono a valori medi sul totale delle strutture monitorate (private e pubbliche).

Tab. 9. Stime aumento di spesa e costi per il personale, asili nido comunali e sovvenzionati dai comuni

Scenario	Aumento di spesa ipotizzato	Aumento ipotetico costi per il personale	Totale ipotetico costi per il personale
<i>Attuale (0)</i>	0	0	1.101.364.233
1	500.000.000	+366.587.327	1.467.951.560
2	1.000.000.000	+733.174.653	1.834.538.887
3	1.500.000.000	+1.099.761.980	2.201.126.213
4	2.000.000.000	+1.466.349.306	2.567.713.540
5	2.500.000.000	+1.832.936.633	2.934.300.866
6	3.000.000.000	+2.199.523.960	3.300.888.193
7	3.500.000.000	+2.566.111.286	3.667.475.520
8	4.000.000.000	+2.932.698.613	4.034.062.846
9	4.500.000.000	+3.299.285.939	4.400.650.173
10	5.000.000.000	+3.665.873.266	4.767.237.499
11	5.500.000.000	+4.032.460.593	5.133.824.826
12	6.000.000.000	+4.399.047.919	5.500.412.153
13	6.500.000.000	+4.765.635.246	5.866.999.479

In base al maggior costo per il personale, si può ottenere una stima del maggior gettito fiscale corrispondente. I valori di costo per il personale sono considerati come «costo del lavoro», ossia costo lordo totale per l'ente (pubblico o privato) che sostiene le spese per il servizio. Prendendo a riferimento il peso delle componenti del «costo del lavoro» per un lavoratore dipendente in ambito sociale (Istat, 2013b), si può quantificare il valore del prelievo fiscale (imposte sui redditi e contributi sociali) corrispondente a ciascun aumento di spesa (tab. 10). In particolare, con un aumento della spesa per asili nido di 1,5 miliardi (scenario n. 3), il gettito da imposte e contributi sociali a beneficio delle «casse pubbliche» aumenterebbe di oltre 500 milioni rispetto alla scenario di partenza (scenario «zero»). Applicando gli stessi parametri anche alla quota di spesa pubblica già attualmente erogata per asili nido, il corrispondente gettito ipotetico complessivo salirebbe a circa 1 miliardo.

Anche questo dato ci parla del ritorno di «investimento sociale» con molteplici ricadute positive, non solo per il gettito fiscale ma anche per la copertura pensionistica degli interessati. In primo luogo va comunque considerato il rendimento – di breve e medio-lungo termine – dei servizi educativi e di cura per i bambini 0-3 anni e per le loro famiglie. In secondo luogo, è rilevante la creazione di occupazione di welfare (in gran parte femminile), con conseguenti ritorni di natura fiscale per le casse pubbliche.

Tab. 10. Stime aumento di spesa e gettito da imposte e contributi, asili nido comunali e sovvenzionati dai comuni

Scenario	Aumento di spesa ipotizzato	Aumento ipotetico gettito (imposte e contributi)	Totale ipotetico gettito (imposte e contributi)
Attuale (0)	0	0	504.424.819
1	500.000.000	+167.896.996	672.321.814
2	1.000.000.000	+335.793.991	840.218.810
3	1.500.000.000	+503.690.987	1.008.115.806
4	2.000.000.000	+671.587.982	1.176.012.801
5	2.500.000.000	+839.484.978	1.343.909.797
6	3.000.000.000	+1.007.381.974	1.511.806.792
7	3.500.000.000	+1.175.278.969	1.679.703.788
8	4.000.000.000	+1.343.175.965	1.847.600.784
9	4.500.000.000	+1.511.072.960	2.015.497.779
10	5.000.000.000	+1.678.969.956	2.183.394.775
11	5.500.000.000	+1.846.866.951	2.351.291.770
12	6.000.000.000	+2.014.763.947	2.519.188.766
13	6.500.000.000	+2.182.660.943	2.687.085.761

Che fare e con quali potenzialità

Cosa dire dunque ai genitori interessati da una eventuale riforma degli assegni familiari nei termini qui descritti? Che perderebbero il diritto a riceverli? Non lo riterrebbero giusto per due ragioni. La prima è che si tratta di famiglie a basso reddito per le quali anche una entrata mensile modesta contribuisce al bilancio familiare. La seconda è che si toglierebbe un diritto anche simbolicamente importante proprio a famiglie a cui le istituzioni non guardano con maggiore attenzione rispetto a quelle che non hanno figli. Non si tratta quindi di tagliare un diritto ma di chiedersi come meglio garantire l'effettività condividendo con i titolari del diritto e chi li rappresenta (il sindacato e altri soggetti di rappresentanza delle famiglie con figli) nuove e più redditizie modalità di fruizione del diritto stesso. Ai genitori può essere proposto uno scambio che incrementi e moltiplichi l'attuale rendimento economico, ad esempio abbattendo il costo che essi sostengono per l'accesso ai servizi per la prima infanzia e altri costi connessi. Un ulteriore modo per garantire il diritto è di considerare la quota di assegni riconvertita in lavoro di welfare come «fondo prima infanzia» basato su un azionariato diffuso (i genitori) a cui possano aggiungersi altri investitori interessati allo sviluppo di questi servizi.

È prevedibile una diminuzione dei costi di accesso per le famiglie, quindi maggiori vantaggi per gli aderenti al fondo, anche grazie alle economie di scala conseguibili all'aumento del numero dei beneficiari. In media negli asili nido comunali sostengono quasi un quinto della spesa complessiva (18,8% nel 2011/2012) (Istat, 2013a)¹⁶. Agli

16. Il dato è riferito ai soli utenti delle strutture comunali o delle strutture private convenzionate o sovvenzionate dal settore pubblico, mentre sono esclusi gli utenti del privato tout-court.

«azionisti» (i genitori che hanno contribuito al fondo) potrebbe essere riconosciuto un valore di decontribuzione equivalente al valore annuale degli assegni ricevuti più una «quota pro capite bambino» di valore ricavato dal gettito fiscale. Rappresenterebbe il concorso statale al fondo. Un vantaggio equivalente sarebbe comunque garantito nel caso il bambino non potesse frequentare il nido (per ragioni di salute o di altra natura) con accesso ad altri servizi locali.

Non sarebbero soluzioni del tutto nuove visto che nei casi di contrattazione aziendale i lavoratori hanno sottoscritto accordi di welfare aziendale che prevedono forme di remunerazione «in servizi» perché più vantaggiose dei trasferimenti economici.

La proposta qui delineata prefigura scenari di welfare alternativi a quello che conosciamo. Lo scenario attuale sottrae ai bambini piccoli e ai loro genitori risposte più efficaci per ridurre la povertà, incrementare l'occupazione, promuovere migliore rendimento scolastico a vantaggio dei bambini più poveri. Avviene in un welfare recessivo e degenerativo (delle risorse a disposizione) perché non sa investirle o rinuncia a farlo per il consenso di breve periodo. I danni li sostengono le famiglie che ne avrebbero maggiore bisogno. La simulazione prefigura una proposta «a risorse invariate», quindi possibile anche in tempi di crisi, per contribuire a uscirne. È un invito a formularne altre coerenti con soluzioni di welfare generativo per contribuire ad una rinnovata capacità di sviluppo umano e sociale.

Riferimenti bibliografici

- Bezze M., Canali C., Geron D. e Vecchiato T. (2013), *Servizi per l'infanzia: risorse e professionalità*, Quaderno Tfiety 2, Compagnia di San Paolo e Fondazione Zancan, www.fondazionezancan.it.
- Bezze, M. e Vecchiato, T. (2012), *La lotta alla povertà con un welfare generativo*, in "Studi Zancan", 6, pp. 11-30.
- Busnelli Fiorentino E. (1986), *Dal ricovero all'affidamento: pluralità di bisogni e pluralità di risposte*, in "Servizi Sociali", 4, pp. 5-25.
- Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (2013), *Nidi d'infanzia e scuola dell'infanzia*, www.minori.it.
- Del Boca D. e Pasqua S. (2010), *Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia*, Fondazione Giovanni Agnelli Working Paper, 36.
- Fondazione Emanuela Zancan (2012), *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, Bologna, Il Mulino.
- Fondazione Emanuela Zancan (2013), *Rigenerare capacità e risorse. La lotta alla povertà. Rapporto 2013*, Bologna, Il Mulino.
- Förster M. e Verbist G. (2012), *Money or Kindergarten? Distributive Effects of Cash Versus In-Kind Family Transfers for Young Children*, Oecd Social, Employment and Migration Working Papers, 135, Oecd Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k92vxbgpmnt-en>.
- Geron D., Vecchiato T. (2014), *Effetti degli investimenti per la prima infanzia*, in "Studi Zancan" 3, pp. 5-12.
- Istat (2012), *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, www.istat.it.
- Istat (2013a), *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, www.istat.it.
- Istat (2013b), *Il carico fiscale e contributivo sul lavoro e sulle famiglie. Anno 2010*, www.istat.it.
- Istat (2014), *La povertà in Italia. Anno 2013*, www.istat.it.
- Istituto degli Innocenti (2012), *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2011*, www.politichefamiglia.it.

- Istituto degli Innocenti (2013), *Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2012*, www.minori.it.
- Vecchiato, T. (2013), *Rigenerare le risorse e ritrovare la speranza*, in "Famiglia Oggi", 5, pp. 14-19.
- Vecchiato, T. (2014), *Verso nuovi diritti e doveri sociali: la sfida del welfare generativo*, in "Diritto e Società", 1.

