

Un emendamento per 100.000 bambini¹

Cristiano Gori², 30 ottobre 2006

Il programma elettorale dell'Unione promette 100.000 nuovi posti in asili nido. Significa incrementarne l'utenza dal 9,1% al 15,3% dei bambini entro i tre anni. Un miglioramento notevole, oltre il 60% in più. Non è un sogno ma un obiettivo raggiungibile. Una proposta nata nel primo convegno nazionale della Fondazione Gorrieri - tenutosi a Modena ad inizio ottobre - indica come. Attraverso un emendamento alla finanziaria senza costi aggiuntivi.

Un emendamento che risponderebbe a una domanda diffusa nel paese e potrebbe diventare una bandiera per il Governo, un segno forte di attenzione alle concrete esigenze della società. Per il welfare rappresenterebbe la prima riforma strutturale della legislatura e darebbe credibilità all'intenzione di aprire un ciclo riformatore.

Il testo attuale

Il testo della finanziaria presentato dal governo stanziava nuove risorse che interessano - in varia misura - gli asili nido:

- 100 milioni di Euro annui del "Piano servizi socio-educativi", dedicati ai nidi.
- 220 milioni annui del "Fondo per le politiche della famiglia", dedicati a varie finalità: conciliazione lavoro/famiglia, riqualificazione della rete dei consultori, qualificazione delle "assistenti familiari" (le "badanti"), migliore supporto alle adozioni internazionali e altre. È prevista la possibilità di stanziarne una parte per i nidi.
- 450 milioni addizionali per il "Fondo Nazionale Politiche Sociali" (150 in finanziaria + 300 nella manovra bis di giugno). Queste

¹ Desidero ringraziare i partecipanti al convegno "Le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte", Modena, 6/7 ottobre 2006, organizzato dalla Fondazione Ermanno Gorrieri per le osservazioni a precedenti versioni della proposta. Ho ricevuto idee anche da Margherita Brunetti, Lorenzo Campioni, Luisa Carminati, Ferruccio Cremaschi, Elena Ferioli, Annalisa Gualdani, Franco Pesaresi, Tullia Musatti e Andrea Tardiola. La responsabilità di quanto scritto è esclusivamente mia.

² E-mail: cristiano.gori@unimi.it

risorse sono destinate all'insieme dei servizi e interventi sociali, tra cui rientrano i nidi.

Lo stanziamento per i nidi è finalizzato all'introduzione di un "Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi".

Vengono assegnate anche altre nuove risorse alle politiche sociali: 50 milioni al Fondo per le non autosufficienze, 50 milioni al Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, 120 milioni al Fondo per le politiche giovanili.

Il quadro complessivo delle politiche sociali presenta luci e ombre. Le luci: il governo Prodi ha stanziato maggiori risorse. Le ombre: le risorse sono frammentate tra innumerevoli utilizzi mentre non viene avviata nessuna delle necessarie riforme strutturali. Si tratta delle riforme che dovrebbero coniugare la crescita dell'offerta in tutto il paese, la garanzia della presenza minima di servizi in ogni Regione e la definizione di comuni regole per la qualità. Le principali riforme strutturali di cui l'Italia ha bisogno nelle politiche sociali riguardano la prima infanzia, i non autosufficienti (anziani e disabili) e i poveri.

L'opportunità delle prossime settimane

Per la prima infanzia la riforma da tempo attesa è quella degli asili nido. Una riforma nazionale che permetta di raggiungere i seguenti obiettivi:

- *Più servizi.* Incrementare in tutta Italia l'offerta di nidi, la cui carenza costituisce un tratto di fondo del nostro sistema di welfare.
- *Equità territoriale.* Assicurare un livello minimo di offerta in tutto il paese, comprese le aree attualmente meno sviluppate.
- *Garanzie di qualità.* Garantire nell'intera penisola alcuni criteri qualitativi di base, mentre oggi ogni Regione definisce i propri in assenza di indicazioni nazionali.

Tutti gli osservatori condividono questi obiettivi. Il punto è riuscire a raggiungerli. La discussione sulla finanziaria 2007 ne offre l'opportunità. Come coglierla? Attraverso un emendamento che attivi un percorso riformatore, da compiere in quattro passi.

Primo passo. Più risorse senza costi aggiuntivi

Il punto di partenza consiste nel modificare la finanziaria così da incrementare le risorse per i nidi. Significa dedicare ai nidi 300 milioni annui per il 2007 e per ognuno dei due anni successivi. L'attuale versione della finanziaria garantisce già i 100 milioni annui del "Piano servizi socio-educativi" per il triennio 2007-2008-2009. Per ogni annualità del triennio, altri 100 milioni si potrebbero recuperare dal Fondo per la Famiglia (possibilità già prevista dall'articolo 193, comma c) e 100 dall'incremento del Fondo Nazionale Politiche Sociali.

Si vogliono, dunque, recuperare all'interno della finanziaria risorse già disponibili per il triennio 2007-2008-2009. Non si prevede nessun costo aggiuntivo per il bilancio pubblico; allo stesso tempo, l'ipotesi proposta è percorribile senza danneggiare altre politiche. L'impressione è che la logica suggerita – recuperare all'interno della finanziaria risorse frammentate tra varie destinazioni – potrebbe trovare anche altre applicazioni ugualmente indolori per finanziare la riforma dei nidi.

Questo stanziamento pluriennale indicherebbe in modo inequivocabile l'intenzione del governo di affrontare il problema dei nidi alla radice. Garantirebbe altresì quel contesto di certezze imprescindibile per concretizzare un percorso di crescita articolato nel tempo.

Secondo passo. Il patto per i nidi

Il secondo passo è contestuale al primo. Nella finanziaria, la previsione di un "piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi" (art 193, comma 1) è trasformata in un "piano per l'introduzione dei livelli essenziali degli asili nido". La finanziaria indica a tal fine lo stanziamento di 300 milioni annui per un triennio. Viene anche indicato che entro tre mesi dalla sua entrata in vigore lo Stato in accordo con Regioni e Autonomie locali definisce i livelli essenziali dei nidi. È così possibile avviare l'introduzione dei livelli nel 2007.

Su queste basi il Governo stipula con Regioni e Autonomie Locali un "Patto per i nidi", con logiche simili al recente "Patto per la salute". Il patto

ha durata triennale, serve a definire i contenuti dei livelli ed a garantirne l'attuazione. Esso indica che:

- lo Stato si impegna a determinare i livelli in accordo con Regioni e Autonomie Locali;
- le Regioni accompagnano la maggior spesa statale di 300 milioni con l'aggiunta di loro 100 milioni annui. La logica è che il principale stanziamento aggiuntivo provenga dallo Stato ma che anche le Regioni contribuiscano;
- Regioni e Autonomie Locali si impegnano ad attuare la riforma e indicano le azioni da compiere nel triennio;
- lo Stato attiva gli strumenti necessari a sostenere la riforma. Il monitoraggio: viene costruito un sistema di monitoraggio dell'attuazione. L'accompagnamento: si forniscono assistenza metodologica, suggerimenti e tecniche su programmazione/organizzazione/gestione dei nidi alle Regioni, con particolare attenzione a quelle meno avanzate.

Terzo passo. La definizione dei livelli essenziali

Attraverso la definizione dei livelli essenziali si vogliono raggiungere gli obiettivi indicati sopra. Vediamoli in dettaglio.

Più servizi

La definizione dei livelli essenziali dovrebbe determinare la crescita dell'offerta di nidi in tutto il paese. Si vuole raggiungere l'obiettivo dichiarato dall'Unione in campagna elettorale: un incremento di 100.000 posti. Si passerebbe dagli attuali 145.000 posti a 245.000; l'utenza aumenterebbe dal 9,1% di bambini entro i tre anni al 15,3%. Una crescita di oltre il 60%: l'Italia compierebbe così l'atteso salto in avanti nella diffusione dei nidi e lascerebbe il gruppo dei paesi europei più arretrati nella cura della prima infanzia.

Le stime sulla crescita dell'offerta qui presentate sono tratte dal contributo di Margherita Brunetti e Andrea Tardiola, anch'esso disponibile sul sito www.fondazionegorrieri.it. Gli Autori sviluppano una propria metodologia per calcolare la spesa necessaria ad accrescere l'offerta, considerando i costi sia di costruzione sia di gestione. Ipotizzano asili da 50 posti e per

la costruzione di ognuno suppongono di spendere, in media, 1 milione di euro. Per la gestione ipotizzano un costo standard sostenuto dal comune di 5000 euro per posto. Queste ipotesi non paiono sottostimare i costi di realtà e sono coerenti con le elaborazioni del “Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza” (Istituto degli Innocenti di Firenze).

Brunetti e Tardiola propongono diversi scenari sulla crescita dei nidi nel tempo: applichiamo il loro lavoro alla proposta qui presentata. Rispetto all’ammontare di risorse la proposta prevede che lo sforzo congiunto di Stato (300 milioni annui) e Regioni (100 milioni annui) renda disponibili 400 milioni di Euro nel 2007, 400 nel 2008, 400 nel 2009.

Rispetto alla suddivisione dello sforzo si propone che Stato e Regioni sostengano la spesa necessaria a costruire gli asili e si facciano anche carico della successiva spesa per i primi due anni di gestione; dal terzo anno la gestione è a carico dei comuni, come avviene abitualmente. Una riforma così disegnata, dunque, sostiene non solo la costruzione della struttura ma un periodo di start up di due anni: in questo modo si va incontro alle esigenze di bilancio dei comuni.

Seguendo la nostra proposta, l’incremento di 400 milioni annui nei primi tre anni della legislatura porta i posti a crescere rispettivamente di 30.500 nel 2008, 26.200 nel 2009 e 20.145 nel 2010. Ovviamente l’apertura dei nuovi asili avverrebbe con l’inizio della stagione 2008-2009, essendo il 2007 e buona parte del 2008 dedicato alla loro messa in cantiere e realizzazione. Grazie allo sforzo fatto nei primi tre anni si compie gran parte del cammino, arrivando vicino al risultato: oltre 77.000 posti in più. A questo punto, per raggiungere l’obiettivo dei 100.000 posti nella legislatura sono necessari 467 milioni nel 2010 e 141 nel 2011³.

³ Nell’ultimo anno l’impegno necessario si riduce perché non vi sono più spese in conto capitale per la costruzione e la gestione degli asili costruiti ad inizio legislatura è passata in carico dei comuni.

La crescita dei nidi nella legislatura, posti e milioni di euro

Anni	Nuovi asili	Nuovi posti	Posti totali	Spesa addizionale di Stato e Regioni
2007inizio	costruzione	145.000	400
2008	610	30.500	175.500	400
2009	524	26.200	201.700	400
2010	409	20.450	222.150	467
2011	317	22.850	245.000	141

Fonte: Brunetti, M. e Tardiola, A., *Il Piano Asili*, in www.fondazionegorrieri.it

Equità territoriale

L'equità territoriale costituisce un obiettivo imprescindibile dei livelli essenziali. La loro introduzione deve garantire una dimensione minima dell'offerta di nidi nell'intero paese, comprese le Regioni più deboli. Allo stesso tempo bisogna far sì che tutte le Regioni, pure quelle più sviluppate, crescano ulteriormente. Anche nelle aree avanzate, infatti, l'offerta è inadeguata rispetto ai bisogni; inoltre, non pare pensabile una riforma nazionale che non produca benefici per ogni Regione.

Una crescita di 100.000 posti è abbastanza ampia da consentire sia di portare le Regioni meno avanzate ad un significativo livello base sia di far compiere un rilevante passo in avanti a tutte le altre. La stima presentata in tabella – pure da prendere con cautela⁴ - lo mostra chiaramente nel presentare un possibile scenario di fine legislatura.

Si può definire l'obiettivo di legislatura di un minimo del 10% di posti in tutto il paese. È fattibile e simbolico, significa nei cinque anni portare le aree meno avanzate – meridione e isole – al di sopra dell'attuale valore medio nazionale. La tabella indica l'incremento di posti necessario affinché meridione e isole raggiungano il risultato. Si impiegherebbe complessivamente poco più del 40% dei nuovi posti (42.400).

Quasi il 60% dei posti (57.600) servirebbe a far crescere le altre aree del paese. Nella tabella si immagina che l'incremento degli altri posti si

⁴ I dati impiegati in questo contributo sono di fonte Istat e si riferiscono al 2003. Li si utilizza per coerenza con le stime di Brunetti e Tardiola, che vi fanno riferimento. Esiste un'altra base dati nazionale sui nidi, quella del "Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza", la quale presenta alcune differenze. Non sono differenze tali da alterare le tendenze illustrate.

distribuisca nelle aree centro-settentrionali proporzionalmente alla rispettiva popolazione 0-3 anni. Anche in queste aree si compirebbe un notevole passo in avanti.

Ipotesi sulla distribuzione territoriale della crescita, posti disponibili/utenza potenziale.

	<i>Nord Ovest</i>	<i>Nord Est</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>	<i>Isole</i>	<i>Italia</i>
<u>Oggi</u> %, (V.A.)	12,9 (51.800)	13,6 (40.200)	11,8 (33.900)	2,4 (10.200)	4,8 (9.200)	9,1 (145.000)
Incremento per arrivare al 10%, V.A.	-	-	-	+ 32.500	+ 9.900	+ 42.400
Crescita ulteriore proporzionalmente distribuita, V.A.	+23.600	+ 17.300	+16.700	-	-	+ 57.600
<u>Italia 2011?</u> %, (V.A.)	18,7 (75.400)	19,4 (57.500)	17,6 (50.600)	10,0 (42.700)	10,0 (19.100)	15,3 (245.000)

Fonte: rielaborazione su Istat, *Indagine censuaria sulla spesa sociale dei comuni, 2005*

1

Dimensione minima nazionale e crescita di ogni Regione sono linee strategiche della riforma. La maggior parte delle risorse statali viene ripartita tra le Regioni in base a questi obiettivi. Una quota delle risorse statali, invece, è suddivisa in base a meccanismi incentivanti. Ogni Regione, insieme agli enti locali del suo territorio, presenta un piano triennale di sviluppo dei nidi. Vi indica le risorse proprie che intende stanziare, con gli eventuali coinvolgimenti di capitali privati, e il progetto attuativo per incrementare i nidi nel triennio. Le risorse statali premiano le realtà dove maggiori sono in passi in avanti (come crescita proporzionale dell'offerta).

*Garanzie di qualità*⁵

I nidi sono regolati dalle normative regionali, mentre mancano indicazioni nazionali. La riforma introduce progressivamente criteri di qualità validi in tutto il paese: è la dimensione qualitativa dei livelli essenziali.

L'obiettivo iniziale consiste nell'individuare un insieme di criteri minimi di qualità da introdurre nel primo triennio nell'intera penisola. La sfida è trovare il punto di equilibrio tra esigenze diverse. La necessità di individuare alcuni criteri comuni

⁵ Questo paragrafo è di Franco Pesaresi e Cristiano Gori.

all'intera Italia è indiscutibile. Tuttavia, un numero eccessivo di criteri o un loro eccessivo grado di dettaglio li renderebbero: a) difficilmente omogeneizzabili con le vigenti normative regionali, b) non realisticamente introducibile nel triennio anche nelle aree più deboli del paese.

Per il primo triennio di riforma il punto di equilibrio potrebbe essere rappresentato dai criteri indicati nel box.

Ipotesi di criteri minimi di qualità per il primo triennio⁶

- a) *Titolo di studio*: possesso del diploma di laurea triennale per tutti i nuovi educatori assunti e percorso pluriennale di riqualificazione/aggiornamento per quelli che già lavorano.
- b) *Progetto educativo*: la formulazione di un progetto educativo dettagliato da parte di ogni struttura (pubblica e privata), da approvare da parte del comune⁷.
- c) *Rapporto educatori/bambini*: da indicare in modo differenziato in base all'orario di apertura ed all'età dei bambini accolti.
- d) *Standard strutturali*: da misurare in metri quadrati per bambino, per i locali e per gli spazi esterni.
- e) *Partecipazione*: la definizione di forme di partecipazione da parte dei familiari alla gestione ed alla vita dei nidi.

Il box ha natura indicativa, conta la logica: bisogna trovare un pacchetto di criteri che nel primo triennio sia realisticamente introducibile in tutto il paese, comprese le Regioni meno sviluppate, e che possa costituire il punto di partenza per successivi passi in avanti. Concluso il primo triennio, infatti, si vogliono aggiungere ulteriori criteri di qualità.

L'introduzione dei criteri nazionali di qualità deve essere adeguatamente promossa da parte dello Stato. Da una parte, il sistema di accompagnamento predisposto dallo Stato sosterrà le Regioni più deboli nell'attuare la riforma. Dall'altra, il rispetto dei criteri sarà vincolante per ricevere i nuovi finanziamenti statali.

⁶ L'attenzione si concentra qui sugli asili nido. I criteri cambierebbero qualora fossero riferiti ai servizi integrativi per la prima infanzia.

⁷ Il progetto educativo della struttura ne descrive la peculiarità e la qualificazione del servizio offerto, le modalità di organizzazione degli spazi e l'articolazione temporale delle diverse attività giornaliere svolte.

Quarto passo. L'inizio di un ciclo riformatore

La definizione dei livelli essenziali dei nidi - entro tre mesi dall'entrata in vigore della finanziaria (non oltre il 1 aprile) – avvia un percorso più ampio. Per i nidi si cominciano ad introdurre i livelli, si attiva il sistema di monitoraggio e si rendono disponibili gli strumenti di accompagnamento alle Regioni. Si procede lungo un triennio, alla cui conclusione l'obiettivo dei 100.000 posti è vicino. Terminato il triennio Stato, Regioni e Autonomie Locali decidono – sulla base dell'esperienza maturata - come proseguire. Nel periodo successivo si raggiungono i 100.000 posti e si potenziano i criteri minimi di qualità comuni a tutto il paese.

Per le politiche sociali la partenza di questa riforma dà credibilità all'intenzione governativa di iniziare un ciclo riformatore. L'intervento sui nidi, inoltre, accumula esperienza utile per tutte le politiche sociali. Il 2007 viene impiegato a partire operativamente con i nidi ed a progettare un'altra riforma (probabilmente quella delle politiche per i non autosufficienti, su cui pare concentrarsi l'attenzione dell'esecutivo). La nuova riforma è introdotta nel 2008.

Le ragioni

Sulla necessità di più nidi, maggiore equità territoriale e comuni criteri di qualità è difficile dissentire. Non a caso quanto suggerito in queste pagine è coerente con le principali proposte esistenti nel dibattito politico⁸.

Nello scenario attuale alcune ragioni contingenti sostengono l'idea di introdurre subito la riforma nazionale dei nidi.

a) E' l'opportunità di iniziare le riforme. Costituisce la sola riforma strutturale delle politiche sociali introducibile nel 2007. Le altre riforme attese (politiche per i non autosufficienti e politiche contro la povertà) costerebbero molto di più. Esse avrebbero bisogno di risorse non disponibili in questa finanziaria, si auspica – almeno per un'altra riforma - nella prossima.

⁸ Come la proposta di legge di iniziativa popolare "Diritto delle bambine e dei bambini all'educazione all'istruzione dalla nascita fino ai sei anni", disponibile sul sito www.consultarodari.org

b) Gli aspetti tecnici sono definibili in tempi brevi. I nidi sono servizi tradizionali e abbastanza standardizzati, su cui esiste una riflessione consolidata. La definizione dei loro livelli essenziali non dovrebbe risultare ostica dal punto di vista tecnico e un trimestre pare un arco di tempo ragionevole per arrivarci.

c) Non incrementa la spesa. Si tratta di utilizzare diversamente alcune risorse già rese disponibili nella finanziaria. La proposta rispetta, dunque, i criteri indicati dal Presidente Prodi e dal Ministro dell'Economia, Padoa-Schioppa, per i possibili cambiamenti da introdurre nel dibattito parlamentare.

d) Evita il rischio dello spezzettamento. La finanziaria prevede maggiori risorse per il sociale ma le frammenta – come detto - tra una molteplicità di fondi e di obiettivi. Si rischia di disperdere le risorse tra tanti utilizzi senza ottenere alcun cambiamento destinato a durare. Per lasciare un segno nel paese sarebbe utile concentrare gli sforzi su pochi (e cruciali) obiettivi, a partire dai nidi, costruendo un progetto globale loro dedicato.

e) Permette di imparare dall'esperienza. In Italia non sono mai state attuate riforme nazionali per il sociale (la legge 328/2000 è stata approvata, perlopiù non attuata). Tanti aspetti su come tradurre queste riforme in pratica e su come impiegare i livelli essenziali si potranno comprendere solo attraverso l'esperienza. Le conoscenze maturate grazie al percorso proposto avrebbero grande utilità non solo per i nidi ma per il complessivo sviluppo delle politiche sociali.