



1° Convegno nazionale di studio e confronto

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

**6-7 ottobre 2006  
Modena**

Via Emilia ovest, 101  
Palazzo Europa  
Sala Ermanno Gorrieri



---

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

***La definizione dei “livelli essenziali” delle  
prestazioni***

**Cristiano Gori**

## **Cristiano Gori**

Istituto per la ricerca sociale (IRS) - Milano

### ***La definizione dei “livelli essenziali” delle prestazioni***

*[versione preliminare]*

Questo appunto prova a delineare un percorso per la definizione dei livelli essenziali nei servizi alla prima infanzia (0-2 anni). Mi concentro sul principale servizio ad essa rivolto, gli asili nido. Alcuni interventi nel Convegno affrontano il sostegno economico alle responsabilità familiari, mentre io mi occuperò dei servizi. Altri interventi discutono gli argomenti a favore dello sviluppo di questi servizi: io partirò da lì per ipotizzare *un percorso attuativo dei livelli per gli asili nido*.

#### **1. Una partenza rapida**

Diversi motivi suggeriscono di avviare in tempi brevi il percorso di introduzione dei livelli essenziali dei nidi.

Lo richiede la debolezza politica dei soggetti coinvolti. Le famiglie con figli sono gruppi con debole potere contrattuale, non hanno rappresentanti in grado di influenzare il processo decisionale a loro beneficio. Lo sviluppo di servizi loro rivolti si potrebbe concretizzare esclusivamente se l'Esecutivo facesse del care ai bambini una priorità e decidesse di spendere la propria influenza a loro favore. *Simili riforme hanno possibilità di successo solo nella fase iniziale della legislatura*. Più si va avanti, più l'assenza di gruppi di potere a loro favore diventa una condizione complicata da reggere per chi governa.

Il ciclo elettorale rafforza questa argomentazione. Il governo ha davanti a sé un biennio privo di tornate elettorali principali. In seguito, *nel 2009-2010-2011 si verificherà una successione elezioni europee-regionali-politiche* che esporrà l'esecutivo ad ulteriori turbolenze politiche e costituirà un freno alla possibilità di sforzi riformatori.

L'introduzione dei livelli è condizione necessaria ma non sufficiente. Parliamo di servizi alla persona, che richiedono anni per consolidarsi. *Più ancora che introdurre i livelli, la sfida è radicarli nel territorio*. È necessario

partire subito affinché nell'arco della legislatura – con la maggioranza che l'ha approvata al potere – la riforma possa solidificarsi nelle diverse realtà del paese.

*Lo stesso percorso di definizione dei livelli potrebbe rivelarsi, paradossalmente, un ostacolo alla partenza rapida. Esiste il rischio che l'eccesso di aspettative poste su di loro spinga a richiedere sempre ulteriori approfondimenti, che l'inerente intreccio di tematiche costituzionali e contenutistiche conduca a continue discussioni, che si voglia attendere il chiarirsi dello scenario istituzionale (federalismo/devolution/titolo v) e così via; ognuna di queste possibilità allungherebbe i tempi. Anche dove vi fossero le migliori intenzioni, il percorso della loro definizione diventerebbe un ostacolo al fine per cui i livelli sono stati creati<sup>1</sup>.*

## **2. Una politica nazionale per i nidi**

L'introduzione dei livelli essenziali dovrebbe essere lo strumento con cui attuare una politica nazionale per i nidi. Si vuole introdurre un modello "completo" di livelli, in cui risultino precisati i beneficiari, le responsabilità degli attori che devono offrire i servizi, le modalità di controllo e le eventuali sanzioni, e le fonti del finanziamento necessarie per sostenere l'intera gamma dei servizi previsti (Bosi, 2006). Definire i livelli significa, in questa accezione, costruire un progetto complessivo lo sviluppo dei nidi in Italia.

Da questo convegno mi pare emerga un modello "completo" riferito non solo ai servizi ma alle politiche per la prima infanzia nel loro insieme. La proposta di assegni per i figli presentata, infatti, è disegnata in modo tale da non appesantire il bilancio pubblico. E' intenzionalmente pensata per non ostacolare il reperimento di ulteriori risorse di maggiori finanziamenti per lo sviluppo dei servizi.

L'attuazione di un modello completo richiede un percorso graduale. Bisogna costruire un cammino di crescita progressiva, che si declini

---

<sup>1</sup> Sul rischio del percorso di definizione dei livelli come "feticcio" che inibisce un concreto sforzo riformatore si veda Tardiola, 2006.

inizialmente in un triennio e che sia accompagnato da un adeguato sistema di monitoraggio. Al momento iniziale, Stato, Regioni e Autonomie Locali indicano le rispettive azioni da compiere nelle successive tre annualità. Concluso il periodo, si stila un bilancio su cosa è effettivamente avvenuto e si decide come proseguire il cammino.

Il graduale percorso suggerito dovrebbe essere finalizzato al perseguimento di tre obiettivi:

- *Più servizi.* La carenza di servizi per la prima infanzia costituisce un tratto di fondo del sistema italiano di welfare. Lo mostrano l'esperienza delle persone coinvolte, una molteplicità di studi (ad es. Da Roit e Sabbatinelli, 2005; Sabbadini, 2002), il confronto con gli altri paesi (Naldini, 2005).
- *Equità territoriale.* Il nostro paese è segnato da un'estrema eterogeneità nella dimensione dell'offerta. A costituire la media nazionale di 9,9% di bambini utenti sono i valori nella fascia 1-5% del Sud e nella fascia 10-16% nel centro-nord (Innocenti, 2006). Si vorrebbe portare tutto il paese ad un livello minimo di offerta.
- *Garanzia della qualità.* Esiste una notevole eterogeneità nella qualità dei servizi forniti, da più parti si attende da una riforma nazionale che garantisca in tutto il paese un livello qualitativo di base (da ultimo, Osservatorio nazionale per l'infanzia, 2004).

Questi sono i tre obiettivi principali, su cui concordano gli osservatori. Mi pare ne esista, latente, un altro: *la credibilità di una politica nazionale per i servizi.* Si è iniziato a parlare di una simile politica alla fine degli anni '60, discutendone per tutto il decennio successivo. Dopo l'occasione mancata del dpr 616/1977 e l'approvazione di una riforma nazionale sanitaria ma non di una sociale, il tema è caduto nel dimenticatoio. All'inizio degli anni '90 si è aperta una nuova fase di attenzione verso la costruzione di una politica nazionale per i servizi. Quasi 10 anni fa la Commissione Onofri l'ha posta con forza sull'agenda, sinora senza esiti. Se anche la presente legislatura non avesse esito, diventerebbe complicato sostenere che Italia c'è la reale possibilità di costruire una politica nazionale per i servizi. Per questa ipotesi si aprirebbe, con tutta probabilità, una nuova fase di oblio.

### 3. Gli obiettivi in pratica

#### 3.1 Più servizi

Esiste un ampio dibattito sulla definizione di livelli essenziali e sugli indicatori per misurarli. Rispetto ai nidi ci si potrebbe riferire alla presenza di offerta nelle Regioni. La definizione, dunque, sarebbe “una determinata dimensione dell’offerta per Regione”. L’indicatore più appropriato risulterebbe “posti disponibili/utenza potenziale in Regione”. A tale definizione - e al rispettivo indicatore - ci si riferisce in questo paragrafo e nel successivo (nel 3.3 ci si sposta verso il tema della qualità). Si tratta di una concezione di livelli non particolarmente sofisticata, cui pare realistico fare affidamento in un primo triennio di riforma nazionale. Nel frattempo, anche sulla base dell’esperienza che si andrebbe sviluppando, si potrebbero ipotizzare definizioni e indicatori più elaborati da introdurre nel periodo successivo.

Per quanto riguarda la dimensione dell’offerta in Italia, l’attuale legislatura parte da una copertura del 9.9% dei bambini sotto i tre anni. Dove si potrebbe arrivare entro la sua conclusione? L’ipotesi più elevata è quella della “*Strategia di Lisbona*”. In un Consiglio Europeo informale nella città lusitana – nella primavera del 2000 - era stato posto l’obiettivo di portare in tutti i paesi europei il tasso di copertura al 33% entro il 2010. La Strategia di Lisbona è stata oggetto di notevole attenzione negli anni scorsi ma l’obiettivo indicato pare irrealizzabile in una legislatura.

Un’ipotesi minima potrebbe consistere nel mantenere *il tasso di crescita della precedente legislatura*. Nel periodo 2001-2006, la capacità degli asili nido è cresciuta da 7.4% a 9.9% dell’utenza potenziale. Si è avuto, dunque, un tasso di crescita del 33%. Mantenere questo tasso di crescita anche nella nuova legislatura significherebbe arrivare ad una copertura del 13.1%. Tale tasso di crescita è stato ottenuto da un esecutivo che non collocava il sociale tra i suoi obiettivi e che ha ridotto i propri finanziamenti dedicati (trasferimenti agli enti locali e Fondo Nazionale Politiche Sociali<sup>2</sup>).

---

<sup>2</sup> Il governo Berlusconi aveva, come noto, introdotto due Fondi per la prima infanzia. Nella finanziaria 2002 è stato istituito il Fondo nazionale “per la costruzione e la gestione degli asili nido nonché di micro-nidi nei luoghi di lavoro”, (50 milioni per il 2002, 100 per il 2003, 150 per il 2004). Nella finanziaria 2003 è stato istituito il Fondo di rotazione per i nidi in azienda (10

Da un governo che colloca lo sviluppo del sociale tra i propri obiettivi e che dichiara particolare attenzione alle famiglie con figli piccoli pare ragionevole attendersi uno sforzo maggiore<sup>3</sup>. *Il programma elettorale dell'Unione* contiene l'impegno ad un piano quinquennale per gli asili nido. Entro la fine della legislatura, vi dovrebbero essere 100.000 bambini in più nei nidi, passando dai circa 163.000 utenti attuali a circa 263.000. In termini percentuali, si tratterebbe di una crescita dal 9,9% al 15,9% (Unione, 2006). Sull'arco di una legislatura, l'obiettivo pare ambizioso ma realistico (tab 1).

**Tab. 1 – La crescita dei nidi in Italia. Consuntivo della precedente legislatura e ipotesi per la nuova, posti disponibili/utenza potenziale, % e V.A.**

	% (V.A)
<i>Consuntivo 2001-2006</i>	Da 7.4 a 9.9 (Da 118.000 a 163.000) <sup>4</sup>
<i>Ipotesi 2006-2011</i>	
Strategia di Lisbona	Da 9.9 a 33 (Da 163.000 a 542.000)
Programma Unione	Da 9.9 a 15.9 (Da 163.000 a 263.000)
Tasso di crescita uguale alla precedente legislatura (+33%)	Da 9.9 a 13.1 (Da 163.000 a 217.000)

*Fonti:* Istituto degli Innocenti, 2006 e Unione, 2006.

---

miliardi annui). La finalizzazione prevista - come noto - ha reso questi fondi incostituzionali (si veda oltre). In ogni modo, l'ammontare di risorse stanziato non era tale da compensare i tagli nelle linee di finanziamento principali.

<sup>3</sup> Il primo Dpef dell'esecutivo Prodi afferma che "il Governo intende realizzare nella XV legislatura un programma, nel campo dei diritti di cittadinanza e delle politiche per la famiglia, in grado di modificare progressivamente l'attuale situazione. Partiamo da una quota inferiore alla media europea di risorse dedicate al sostegno dei redditi bassi e precari e delle responsabilità familiari, nonché alla fornitura di servizi sociali e abitativi alle famiglie e ai non autosufficienti" (Documento di Programmazione Economico Finanziaria per gli anni 2007-2011, p. 138)

<sup>4</sup> I dati presentati servono ad evidenziare le tendenze. Diversi motivi suggeriscono di considerarli con cautela. Secondo l'Istituto degli Innocenti, li che fornisce, l'utenza del 7,4% si riferisce all'anno 2000. L'utenza del 9,9% è indicata come "ultimo dato disponibile ad oggi" e sembra orientativamente riferirsi al 2005.

### 3.2 Equità territoriale

La copertura dei nidi è estremamente eterogenea nel paese e si riduce progressivamente da nord a sud. Il differenziale tra i territori, inoltre, tende a confermarsi nel tempo. Dal 2000 ad oggi l'offerta è cresciuta in tutto il paese ma le posizioni relative si sono mantenute: il gap nord-sud è rimasto invariato (Istituto degli Innocenti, 2006).

Una politica nazionale per i nidi dovrebbe portare l'intera Italia ad un livello minimo di offerta. Si tratta di garantire una base di servizi alla persona in tutto il paese (Saraceno, 2005). Si possono immaginare varie percentuali di utenza a cui portare tutte le Regioni italiane. La Tabella 2 evidenzia la crescita necessaria da compiere per raggiungere due tra le diverse soglie minime considerate in un recente studio del Ministero della Solidarietà Sociale: *garantire in tutte le Regioni il 6% o il 9% di utenza*. In entrambi i casi, l'incremento da compiere riguarderebbe esclusivamente il sud e le isole. Sembra trattarsi di ipotesi realisticamente raggiungibili nel corso di qualche anno.

**Tab 2 – Ipotesi di copertura minima per tutto il paese, posti disponibili/utenza potenziale, %<sup>5</sup>.**

	<i>Nord Ovest</i>	<i>Nord Est</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>	<i>Isole</i>
Copertura attuale	12,9	13,6	11,8	2,4	4,8
Minimo 6%: crescita necessaria	-	-	-	+ 3,6	+ 1,2
Minimo 9%: crescita necessaria	-	-	-	+ 6,6	+ 4,2

Fonte: Ministero della Solidarietà Sociale, in corso di pubblicazione<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Impiego qui i dati del Ministero della Solidarietà Sociale, che rielabora l'indagine censuaria Istat sulla spesa sociale dei Comuni. Mi riferisco qui al Ministero – e non agli Innocenti - poiché successivamente riprenderò le sue stime sulla spesa da sostenere per portare tutto il paese a percentuali minime di utenza. In precedenza ho utilizzato dati degli Innocenti perché consentono di esaminare i trend nel tempo, mentre quelli di Ministero/Istat sono stati sinora pubblicati solo per il 2003. Peraltro, le differenze tra i due set di dati non paiono sostanziali.

<sup>6</sup> Desidero ringraziare il Ministero della Solidarietà Sociale per aver acconsentito alla presentazione di proprie elaborazioni in corso di pubblicazione.

Rispetto alla propria articolazione territoriale, una politica nazionale per i nidi deve trovare un punto di equilibrio tra esigenze diverse. Bisogna portare – si è detto - le Regioni più deboli ad un livello base. Allo stesso tempo bisogna far sì che *tutte le Regioni, anche quelle più sviluppate, crescano ulteriormente*. Lo richiedono motivi sia sostanziali sia politici. Dal punto di vista sostanziale, anche nelle Regioni più avanzate l’offerta è inadeguata rispetto ai bisogni. Dal punto di vista politico, in sede nazionale sembra difficile approvare una riforma che non produca benefici per tutte le Regioni. Una riforma pensata solo in funzione di riequilibrio a favore di quelle più deboli mi pare risulterebbe difficile da sostenere.

Il percorso di crescita delle Regioni che sono già oltre un’ipotetica soglia base potrebbe assumere profili diversi. Il citato studio del Ministero della Solidarietà Sociale avanza la seguente ipotesi:

- “il ricorso a target differenziati, da Regione a Regione, in una prima fase di implementazione [*dei livelli per i nidi*], con ad esempio”
- “un obiettivo minimo uguale per tutti”
- “obiettivi superiori pari ad una quota alla differenza, se positiva, tra il livello originale di copertura del servizio in quella Regione e il grado di copertura medio nazionale, nel corso del tempo il primo elemento essendo da alzare progressivamente (sino ad arrivare ad un LEP effettivamente omogeneo), tale componente aggiuntiva essendo invece da azzerare progressivamente” (Ministero della Solidarietà Sociale, in corso di pubblicazione, pag 59)”.

### **3.3 Garanzie di qualità, di Franco Pesaresi e Cristiano Gori**

Una politica nazionale per i nidi dovrebbe garantire sia la quantità dell’offerta sia alcuni criteri minimi di qualità. Questo passaggio è indispensabile per garantire a tutto il territorio nazionale i medesimi livelli essenziali. Oggi, i nidi sono regolati dalle normative regionali e mancano indicazioni nazionali in materia.

Per gli aspetti relativi alla qualità la soluzione migliore rimane quella che si è utilizzata per definire gli standard qualitativi minimi per le strutture sociali residenziali e semiresidenziali. In quel caso il Ministero della Solidarietà Sociale e la Conferenza Stato-Regioni condivisero l’elenco dei requisiti minimi da



garantire in tutte le strutture, approvato poi con DPCM n. 308/2001.<sup>7</sup> Spetta poi alle regioni approvare definitivamente i requisiti partendo però da una base comune nazionale che garantisce un livello uniforme di qualità.

In assenza di un auspicabile atto nazionale (concordato con le regioni) sugli aspetti qualitativi dei nidi, è opportuno inserire dei criteri di qualità (insieme a quelli di quantità) nei livelli essenziali? Quali criteri minimi di qualità si potrebbero inserire nei livelli essenziali?

L'interrogativo tocca sia la scelta dei livelli sia il loro grado di dettaglio. Bisogna trovare il punto di equilibrio tra due esigenze. Da una parte, è necessario individuare alcuni criteri base per tutto il paese. Dall'altra, un numero troppo elevato di criteri e/o un loro eccessivo grado di dettaglio sarebbe difficilmente omogeneizzabile con le vigenti normative regionali e costituirebbe un ostacolo per il percorso attuativo. Non bisogna qui dimenticare che – secondo il dettato costituzionale – i livelli non possono entrare nella dimensione organizzativa, di responsabilità esclusiva delle Regioni.

Per il primo triennio di attuazione della riforma, sembra ragionevole immaginare livelli riguardanti i titoli di studio degli educatori, il progetto educativo, il rapporto bambini/educatori, alcuni standard strutturali. Vediamo:

*a) Titolo di studio:* tutti i nuovi educatori assunti devono avere la laurea triennale, definendo un percorso pluriennale di riqualificazione/aggiornamento per coloro che già lavorano.

*b) Progetto educativo:* Occorre che ogni struttura definisca un progetto educativo dettagliato – approvato dal comune - che descriva la peculiarità e la qualificazione del servizio offerto, le modalità di organizzazione degli spazi e secondo l'articolazione temporale delle diverse attività giornaliere svolte. Il progetto è strumento di trasparenza e di garanzia delle attività educative svolte.

*c) Rapporto bambini/educatori:* le normative regionali si collocano soprattutto tra 1 a 6 e 1 a 7, con variazioni anche relative alla base di calcolo (alcuni considerano i bambini iscritti ed altri i bambini presenti). Occorre definire un parametro minimo unico.

*d) Standard strutturali:* mq<sup>2</sup> per bambino, disponibilità di spazi esterni.

---

<sup>7</sup> “Regolamento concernente “Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a norma dell'art.11 della L. 328/2000”.

Si tratta di un pacchetto realistico, che permetterebbe di avviare subito l'introduzione dei medesimi livelli essenziali<sup>8</sup> per i servizi per la prima infanzia in tutto il territorio nazionale. Costituirebbe il passo significativo di un cammino teso a rafforzare i criteri di qualità che deve essere però sviluppato – come già diverse regioni hanno fatto (più che nel sociale) - con il percorso dell'autorizzazione e dell'accreditamento delle strutture a cui va però aggiunto – come già detto – un atto nazionale di riferimento per garantire una base omogenea nazionale.

#### **4. Quanto costa?**

Non conosco molte stime delle risorse necessarie a finanziare una politica nazionale per i nidi. In un recente contributo Pesaresi calcola quanto costerebbe raggiungere l'obiettivo indicato dall'Unione per la legislatura (+ 100.000 posti). Secondo l'Autore, la costruzione degli asili necessari richiederebbe 1,5 miliardi di Euro. Per la gestione annuale l'Autore stima un costo di 7000 Euro a posto; una volta ottenuti tutti i nuovi posti, pertanto, la spesa addizionale annuale ammonterebbe a 700 milioni di Euro annui (Pesaresi, 2006).

Immaginiamo di suddividere lo sforzo di crescita nei cinque anni di legislatura, suddividendolo in parti uguali. Si tratterebbe, dunque, di aggiungere 20.000 posti all'anno. Quale sarebbe la spesa pubblica addizionale da sostenere ogni anno? Qui andrebbe fatta una stima metodologicamente rigorosa ma per adesso ne presento una del tutto approssimativa. È ancora grezza – mi scuso con il lettore - ma forse può servire a cogliere gli ordini di grandezza.

---

<sup>8</sup> Uno sguardo alla più nota proposta elaborata nel centro-sinistra, quella della "Consulta Rodari"/Democratici di sinistra - evidenzia le opportunità ed i rischi sul tappeto. Tale proposta intende introdurre i seguenti livelli essenziali (art 6): a) Presenza nel territorio: rapporto territoriale ottimale tra numero dei nidi e popolazione infantile; b) Rapporto bambini/educatori: adeguato rapporto quantitativo tra numero di bambini ed educatori; c) Titolo di studio: omogeneità di titoli di studio e formazione richiesti agli educatori; d) Strutture di coordinamento: presenza di apposite strutture di coordinamento pedagogico; e) Standard strutturali/di funzionamento/di qualità: standard minimi strutturali e di funzionamento dei servizi, anche con riferimento alla ricettività, al dimensionamento e ai requisiti igienico-sanitari; agli standard minimi di qualità degli spazi ambientali interni ed esterni, delle mense, dei servizi e dei tempi delle diverse attività. Proposta di legge di iniziativa popolare, "Diritto delle bambine e dei bambini all'educazione e all'istruzione dalla nascita fino a sei anni", art 6 in [www.consultarodari.org](http://www.consultarodari.org)

Per la costruzione dei nuovi asili la spesa annuale addizionale sarebbe di 300 milioni annui. Supponiamo che i 5/6 di questa spesa siano sostenuti dal pubblico e 1/6 dal privato. L'impegno dei privati in questo settore è crescente. Negli anni, infatti, la presenza di un bisogno insoddisfatto ha spinto l'emersione di un'offerta da parte di privati. Le difficoltà legate alle condizioni di avviamento di nuovi asili sono state superate attraverso vari strumenti (ad es. una significativa presenza di franchising), (Da Roit e Sabbatinelli, 2005). Dunque, la spesa pubblica annuale aggiuntiva per la costruzione ammonterebbe a 250 milioni.

Ad essi vanno aggiunti i costi di gestione dei nuovi asili. Assumiamo – come fa Pesaresi – che il costo annuale sia di 7000 euro. Assumiamo che il 30% in media sia fornito dalla partecipazione alla spesa delle famiglie. Seguendo queste ipotesi, la spesa pubblica addizionale annuale per ogni nuovo posto ammonterebbe a circa 5000 euro. Dunque, la spesa pubblica annuale aggiuntiva sarebbe uguale a  $5.000 \times 20.000 = 100$  milioni di Euro. Tiriamo le fila: basandosi su questi assunti, la tabella 3 ipotizza che *la crescita annuale di spesa pubblica necessaria a mantenere l'impegno dell'Unione ammonti a 350 milioni annui* (tab 3).

**Tab 3 – L'impegno dell'Unione: la crescita di spesa pubblica nella legislatura, milioni di Euro**

	<i>Anno 1</i>	<i>Anno 2</i>	<i>Anno 3</i>	<i>Anno 4</i>	<i>Anno 5</i>
Crescita posti annuale	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000
Incremento spesa annuale	350	350	350	350	350
Crescita posti totale	+ 20.000	+ 40.000	+ 60.000	+ 80.000	+ 100.000
Incremento spesa totale	+ 350	+ 700	+ 1.050	+ 1.400	+ 1.750

Fonte: rielaborazione su stime di Pesaresi, 2006.

Il già menzionato lavoro del Ministero della Solidarietà Sociale stima la spesa necessaria per portare tutte le Regioni ad un livello base nell'intero paese. Le elaborazioni del Ministero sono in via di conclusione, ma un aspetto emerge già

con chiarezza. Riprendiamo le ipotesi considerate nel paragrafo 3.2: garantire in tutto il paese almeno il 6% di utenza e garantire almeno il 9%; in entrambe le ipotesi si tratta di far crescere esclusivamente le Regioni del Sud e le Isole. Le risorse necessarie al raggiungimento di questi obiettivi equitativi richiederebbero *una fetta di spesa pubblica che assorbirebbe una parte minoritaria dell'incremento complessivo di spesa previsto dall'impegno dell'Unione per i nidi*.

Le stime sulla spesa sono da considerare con estrema cautela (per la versione finale del paper sistemerò questa parte). Mi sembra, tuttavia, che due punti di fondo emergano abbastanza chiaramente. Primo, *spalmato sulla legislatura l'impegno illustrato dal programma dell'Unione non ha costi proibitivi*. Secondo, una crescita di tali dimensioni permetterebbe tanto di *portare le Regioni meno sviluppate ad un livello base quanto di far crescere le altre*; permetterebbe, detto altrimenti, di contenere tutto il paese.

## **5. La definizione dei livelli essenziali<sup>9</sup>**

L'insieme degli elementi considerati sin qui dovrebbe dar vita ai livelli essenziali per i nidi. Punto di partenza dovrebbe essere la loro definizione in tempi rapidi. Tale definizione dovrebbe contenere le indicazioni necessarie per raggiungere gli obiettivi di: a) una presenza minima nel territorio italiano (% utenza su popolazione target), b) l'incremento in tutto il paese, c) la garanzia in tutto il paese di alcuni criteri minimi di qualità. La definizione dei livelli dovrebbe essere agganciata a quella di *un sistema di monitoraggio* della loro attuazione ed un utilizzo incisivo dei meccanismi sanzionatori previsti dalla Costituzione in caso di inadempienza.

La definizione dei livelli dovrebbe essere accompagnata da *un accordo in Conferenza Unificata Stato-Regioni Autonomie Locali che ne garantisca l'attuazione*. L'accordo dovrebbe prevedere un percorso pluriennale – ad es, iniziando con un piano triennale - in cui vengono inizialmente definiti gli obiettivi e fornire un quadro di riferimento stabile. I diversi soggetti assumono impegni su base triennale. Al momento iniziale Stato, Regioni e Autonomie locali indicano le rispettive risorse da stanziare e azioni da compiere nelle successive tre annualità. Concluso il triennio si verifica, attraverso il sistema di

---

<sup>9</sup> Desidero ringraziare Annalisa Gualdani per alcune osservazioni sul tema di questo paragrafo. La responsabilità di quanto scritto è esclusivamente mia.

monitoraggio attivato, quanto accaduto. E' da notare come in merito ad siffatto percorso di introduzione dei livelli, definito "programmatorio-incrementale" (Saraceno, 2005) esista oggi un certo consenso tra gli addetti ai lavori (ad es, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2004; Saraceno, 2005)

Bisognerebbe stanziare le risorse necessarie. È ragionevole attendersi che la maggior parte delle risorse siano stanziato dallo Stato, con una partecipazione degli altri livelli di governo. Si può notare, peraltro, che la dimensione dello stanziamento necessario (350 milioni annui) lo renderebbe anche interamente sostenibile dallo Stato.

Il contributo finanziario dello Stato non potrebbe essere finalizzato. L'attuale scenario costituzionale non lo consente, come ha mostrato la scorsa legislatura. La Corte costituzionale – come noto - ha dichiarato illegittimo il Fondo introdotto nel 2002 per gli asili nido, attraverso la sentenza 370/2003. Non sviluppo qui il tema, mi pare che il punto condiviso sia che in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione lo Stato non può trasferire alle Regioni risorse per le politiche sociali di cui sia vincolata la destinazione a favore di specifiche categorie di utenti. In questo scenario, credo che una strategia per l'introduzione dei livelli potrebbe partire basandosi su tre caposaldi: il centro incrementa le risorse proprie e garantisce la presenza di risorse adeguate per i livelli, si definiscono i contenuti dei livelli, si stipula un patto in Conferenza Unificata per garantire l'attuazione della riforma. Pur non entrando nelle technicalità giuridiche mi sembra si possa affermare che se vi sono risorse addizionali e la volontà dei soggetti interessati, i nodi giuridici attualmente esistenti non costituiscano un ostacolo insormontabile all'introduzione dei livelli (Gori, 2005).

## **6. Un'occasione in finanziaria?**

Le osservazioni proposte sinora sono state preparate prima della presentazione della finanziaria 2007. La lettura di questo documento mi suggerisce qualche annotazione, che anticipo qui e dettaglierò nella versione ultima del paper.

Il testo presentato dal governo stanziava nuove risorse che potranno – in misura diversa - interessare i nidi: i 100 milioni annui del “Piano servizi socio-educativi”, i 220 milioni annui del “Fondo per le politiche della famiglia”, i 450 milioni addizionali (150 in finanziaria, 300 nella manovra bis di giugno) per il “Fondo Nazionale Politiche Sociali”. Questi stanziamenti, tuttavia, sono accompagnati dalla riduzione dei trasferimenti agli Enti Locali. Gli osservatori concordano nel ritenere la finanziaria particolarmente critica per i comuni. Ad oggi, non è chiaro se le risorse incrementate grazie ai fondi sopra menzionati determineranno effettivamente maggiore spesa sociale o se sarà più forte l'impatto della riduzione dei trasferimenti. In questi giorni esiste un crescente riconoscimento anche politico delle difficoltà che la finanziaria ha causato ai comuni. Ipotizziamo qui che nel percorso parlamentare la finanziaria veda migliorare la parte loro dedicata. Riferiamoci, dunque, ad uno scenario dove queste nuove risorse (almeno una buona parte di esse) introdotte attraverso vari fondi siano realmente considerabili risorse addizionali.

In questo scenario, non penso sarebbe avventata l'idea di partire ad introdurre nel prossimo anno i livelli essenziali per i nidi. Ipotizziamo che siano necessari 350 milioni di Euro aggiuntivi da parte dello Stato; è un'ipotesi per eccesso, non credo che tutti i livelli li pagherà lo Stato. Immaginiamo, comunque, un percorso in cui ogni anno sia aggiungano 350 milioni da parte dello Stato. Ipotizziamo che si voglia avviare un percorso pluriennale, con obiettivi definiti per un primo triennio.

I milioni per il 2007 si potrebbero trovare: 100 sono già previsti nel Piano nidi, 100 si potrebbero recuperare dal Fondo per la Famiglia, 150 dall'incremento del Fondo Nazionale Politiche Sociali. Per il biennio successivo pare ragionevole richiedere un impegno del governo ad aggiungere 350 milioni ogni anno, considerato che a) questo è stato l'anno del risanamento, i prossimi sono annunciati più “sociali”, b) questo è stato l'anno soprattutto di maggiori aiuti economici alle famiglie, ci si potrebbe attendere un maggiore investimento in servizi nel prossimo futuro.

Nei prossimi mesi, in tempi brevi, si potrebbe definire un progetto operativo di introduzione dei livelli. Immagino un pacchetto di livelli finalizzati ai tre obiettivi (+ offerta, equità territoriale, garanzie di qualità) indicati sopra. Questo pacchetto di livelli sarebbe da discutere e approvare in Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie Locali; in quella sede verrebbe anche costruito il sistema di monitoraggio.

Alcuni motivi per partire a breve con i livelli dei nidi:

- a) quelli sull'importanza di partire in tempi rapidi menzionati nel par 1 (sfruttare inizio legislatura/ dal 2009 elezioni ogni anno/il tempo per radicare riforme nel territorio). I nidi, inoltre, mi paiono l'unica politica nazionale di servizi realisticamente attivabile in tempi brevi. Per quanto riguarda le altre due principali, le politiche locali contro l'esclusione sono indietro nell'agenda politica mentre il 2007 della non autosufficienza – pure più considerata – sembra sarà dedicato a progettare il fondo, non ad attuarlo;
- b) dal punto di vista tecnico, costruire una definizione operativa dei livelli per i nidi sembra un'operazione realisticamente fattibile in tempi ragionevoli. Mi riferisco ad un pacchetto come quello ipotizzato qui, con i tre obiettivi menzionati;
- c) la spesa necessaria ad attivare i livelli dei nidi è contenuta;
- d) Nel nostro paese non sono mai state attuate organiche politiche nazionali dei servizi (la 328 è stata progettata più che attuata). Tanti aspetti su come costruire una politica nazionale per i servizi e su come impiegare lo strumento dei livelli essenziali si potranno capire solo attraverso l'esperienza. L'esperienza maturata con questo percorso di attuazione dei livelli avrebbe grande utilità non solo per i nidi ma per tutti i servizi.
- e) l'incremento di risorse per il sociale di quest'anno potrebbe essere interamente dedicato ad accrescere l'offerta esistente ed a finanziare progetti. Per avere un impatto più incisivo sulla legislatura sarebbe probabilmente utile dedicare una parte delle maggiori risorse a costruire politiche nazionali.

Forse questa ipotesi avrebbe anche un suo appeal politico. Con 350 milioni ogni anno, non una cifra esagerata sul bilancio dello stato, il Ministro Bindi e il Presidente Prodi potrebbero affermare di essere “i primi ad affrontare in modo strutturale la carenza dei nidi in Italia”, tra l'altro mantenendo così un impegno elettorale.

## Bibliografia

- Borini, T., 2005, *La prima infanzia nell'azione legislativa*, in Vicarelli, G. (a cura di), "Il malessere del welfare", Napoli, Liguori, pp. 161-177.
- Bosi, P., 2006, *Il finanziamento dei Lep*, in Zampano, F. (a cura di), "I livelli essenziali delle prestazioni. Questioni preliminari e ipotesi di definizione", Quaderni Formez, Roma, Formez, pp. 68-77.
- Da Roit, B e Sabatinelli, S., 2005, *Il modello mediterraneo di welfare tra famiglia e mercato*, in "Stato e Mercato", 74, pp. 267-290.
- Gori, C., 2005, *Le politiche sociali nell'Italia delle diseguaglianze*, in "Il Mulino", 6, pp. 1101-1111.
- Istat, 2005, *La prima indagine censuaria sulla spesa sociale dei comuni*, Roma, Istat.
- Istituto degli Innocenti, 2006, *I nidi e gli altri servizi educativi integrativi per la prima infanzia. Quaderno n°36*, disponibile sul sito [www.minori.it](http://www.minori.it)
- Ministero della Solidarietà sociale, in corso di pubblicazione, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali. Il parte: i servizi sociali territoriali*, Roma.
- L'Unione, 2006, *Per il bene dell'Italia. Programma di Governo 2006-2011*, Roma, disponibile sul sito [www.unioneweb.it](http://www.unioneweb.it)
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2004, *I livelli essenziali delle prestazioni nel settore sociale*, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, reperibile sul sito [www.welfare.gov.it](http://www.welfare.gov.it)
- Naldini, M., 2005, *Le politiche sociali in Europa*, Roma, Carocci.
- OECD, 2001, *Starting strong. Early childhood education and care*, Parigi: OECD.
- OECD, 2006, *Starting strong II*, Parigi: OECD.
- Osservatorio nazionale per l'infanzia, 2004, *L'eccezionale quotidiano. Rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- Pesaresi, F., 2006, *Quali politiche sociali nel governo Prodi?*, in "Servizi Sociali Oggi", 2, pp.
- Sabbadini, L., 2002, *La rete di aiuti informali*, in Osservatorio nazionale sulle famiglie e le politiche locali di sostegno alle responsabilità familiari, "Famiglie: mutamenti e politiche sociali: vol II", pp. 329-356.



- Saraceno, C., 2005, *I livelli essenziali di assistenza nell'assetto federale italiano*, in [www.reforme.it](http://www.reforme.it)
- Tardiola, A, 2006, *Costruire la rete territoriale del welfare*, in “*Prospettive Sociali e Sanitarie*”, 12, pp. 9-13.