



CONSORZIO PAN

**LIBRO VERDE
SUL FUTURO DEL MODELLO SOCIALE**

POSITION PAPER

Contributo alla consultazione in merito ai contenuti del Libro Verde sul futuro del modello sociale "La Vita Buona nella Società Attiva"



Il Consorzio PAN Progetto Asili Nido: un contributo dall'esperienza

Il Consorzio nasce nel 2004 con l'obiettivo di sviluppare servizi per l'infanzia, in forma non profit, con qualità certificata. L'iniziativa viene realizzata dalle tre centrali di imprenditoria sociale più importanti del territorio nazionale che operano nel settore della prima infanzia: Compagnia delle Opere Impresa sociale, Gruppo cooperativo Cgm, Drom di Legacoopsociali; e Intesa Sanpaolo istituto bancario di riferimento per il Paese.

Le attività del Consorzio:

- Sostegno alle imprese sociali ed alle cooperative sociali per lo sviluppo dei servizi alla prima infanzia (consulenza allo start-up, finanza agevolata, formazione);
- gestione di un marchio di qualità (marchio collettivo europeo);
- formazione;
- sensibilizzazione culturale ai temi dell'educazione;
- sostegno alle famiglie;

Il Comitato Scientifico:

Le attività di gestione del marchio, la formazione e sensibilizzazione sono supervisionate da un comitato scientifico composto da:

- Prof.ssa Giovanna Rossi, Professore ordinario di Sociologia della famiglia presso la Facoltà di Psicologia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano;
- Prof. Giuseppe Scaratti, Professore associato di Psicologia del lavoro e delle Organizzazioni e di Psicologia della progettazione e valutazione della Formazione presso la Facoltà di Psicologia dell'Università Cattolica di Milano;
- Dott. Aldo Fortunati, Presidente del Centro di Ricerca e documentazione sull'Infanzia La Bottega di Geppetto di San Miniato, vice-presidente del Gruppo Nazionale di studio Nidi - Infanzia, direttore responsabile delle riviste Cittadini in Crescita;
- Prof. Enrico Pozzi, docente di Psicologia Sociale all'Università di Roma "La Sapienza" e negli Stati Uniti.

La qualità dei servizi

Per favorire e garantire la qualità dei servizi all'infanzia dei propri affiliati il Consorzio ha predisposto, sulla base di linee guida condivise, un manuale per la valutazione di qualità, procedure di valutazione e ha formato un gruppo di valutatori all'utilizzo di questi strumenti (vedi allegati). Il processo così realizzato mira non solo al controllo, ma all'adozione di un sistema di qualità da parte degli affiliati basato sulla verifica del mantenimento degli standard e sul miglioramento continuo della qualità educativa ed organizzativa dei servizi.

I risultati delle attività del Consorzio PAN (dati al 30.09.2008)

Segnaliamo di seguito i principali indicatori delle attività svolte dal consorzio e dei risultati prodotti, rimandando, per approfondimenti alla relazione allegata.

- 286 le domande di affiliazione dal 2004, di cui 114 di nuova costituzione
- 8000 posti nido complessivi, di cui 3.400 di nuova costituzione
- 2000 occupati
- 400 - 700 euro la tariffa media praticata alle famiglie in base al tempo di utilizzo del servizio e delle normative regionali di riferimento

L'esperienza di PAN ci dice che sviluppare servizi per l'infanzia di qualità in forma non profit è possibile e virtuoso.

I servizi per l'infanzia: proposte per l'incremento dell'offerta di servizi nel Paese

Il Libro Verde sviluppa la sua impostazione a partire dalla strategia di Lisbona che ha fissato una copertura media della domanda di servizi di cura ed educativi per l'infanzia 0-3 anni su tutto il territorio nazionale pari al 33%. Attualmente sono prossime a questo traguardo solo alcune regioni del nord e del centro Italia mentre il sud del Paese ed alcune regioni del centro assicurano livelli di copertura estremamente bassi. La media nazionale (dati Istat 2004) è pari al 9%, ma non rende in alcun modo ragione delle profonde differenze tra territori, si pensi infatti che tra la regione con l'indice più elevato ovvero l'Emilia Romagna (27,1%) e la regione con l'indice più basso, la Calabria (2,1%) vi è una differenza di ben 25 punti percentuali.

Per una parte del Paese, quella che da tempo si è dotata di un quadro di sostegno allo sviluppo di politiche educative per la prima infanzia, l'obiettivo del 33% nel 2010 sarà raggiungibile, presumibilmente, con relativa facilità, mentre per il sud ed alcune regioni del centro sarà necessariamente ben più complesso e lungo il percorso di allineamento alla media nazionale ed agli obiettivi europei.

Al riguardo è opportuno che si consideri la percentuale di copertura indicata dal trattato di Lisbona 2002 come soglia minima per evitare di rallentare o addirittura penalizzare i processi di sviluppo dei contesti più avanzati del Paese.

Occorre assumere consapevolezza della stretta connessione esistente tra offerta di servizi per l'infanzia e dinamiche della occupazione femminile e tra la diffusione delle opportunità di cura-conciliazione e competitività dei sistemi economici locali. Non a caso, lo stesso trattato indica al contempo l'obiettivo di incremento della occupazione femminile al 60% quale condizione per ottenere una più solida coesione sociale.

Per il raggiungimento dell'obiettivo del Trattato di Lisbona e l'ulteriore crescita dell'offerta nei contesti locali ove la domanda è maggiore, è necessario a nostro avviso mettere in atto un insieme di azioni tese ad incentivare la partecipazione dei diversi soggetti della comunità locale a vario titolo interessati.

Con questo documento il Consorzio PAN vuole offrire al confronto sul tema dei servizi di cura per l'infanzia contenuto nel Libro Verde, le riflessioni nate dall'esperienza nel settore ed alcune indicazioni concrete che, coinvolgendo una pluralità di interlocutori della società civile (Stato, Enti Locali, sistema produttivo, imprese sociali, famiglie) potrebbero, in concreto, rendere più sostenibile l'avvio di un piano strutturale di sviluppo di servizi per l'infanzia, capace di incidere in modo sensibile sull'incremento dei posti nido, sulla certezza di accesso ai servizi, sul tasso di occupazione femminile, sulla sostenibilità e sulla accessibilità economica dei servizi stessi, sulla qualità dell'offerta educativa diffusa.

L'affermazione del valore della sussidiarietà e della mobilitazione pro-attiva degli attori sociali ed economici deve prodursi, tuttavia, entro un quadro in cui le istituzioni pubbliche (regioni e comuni) esercitano il governo delle regole e definiscono gli standard qualitativi dell'offerta dei servizi, ciò al fine di promuovere la qualità, prevenire il decadimento degli standard, garantire la sostenibilità dei costi per le famiglie e l'accesso ai servizi anche da parte delle fasce deboli della popolazione.

E' necessario quindi attivare una politica di sviluppo cogliendo appieno il potenziale occupazionale ed economico del comparto, già ampiamente posto in luce dal Libro Bianco sull'occupazione di Delors, intervenendo sia sul piano dell'offerta che sul piano della domanda.

Interventi integrati a sostegno di una politica di sviluppo dei servizi alla prima infanzia

A. Interventi a sostegno dell'offerta:

Con apposite linee dei fondi strutturali e del fondo economico per lo sviluppo, potrebbero essere attivate misure a sostegno dello sviluppo dell'offerta che favoriscano il dispiego di piani di

investimenti della cooperazione e della imprenditoria sociale finalizzati alla creazione di nuovi servizi consistenti quali:

- a) contributi a fondo perduto di entità variabile: connessa al valore dell'investimento, all'ambito locale interessato, alle ricadute occupazionali dirette, alle ricadute occupazionali indirette, alla capacità dei promotori di coinvolgere attivamente soggetti diversi – non profit e profit - nel sostegno dell'impianto e della gestione del nuovo servizio;
- b) contributi in conto interessi di entità variabile connessi al valore dell'investimento ed alla durata dei piani di rientro convenuti con gli istituti di credito;
- c) definizione di una quota minima dei fondi statali e regionali destinati alle politiche di settore da erogare, mediante bandi e procedure ad evidenza pubblica, ai produttori non profit autorizzati, accreditati e convenzionati (anche in funzione del rendere cogente ed applicata la cosiddetta ratio dei *quasi mercati*).

Con specifiche misure di tipo fiscale potrebbero essere favoriti nuovi investimenti del privato sociale nei servizi per l'infanzia rendendo possibili:

- a) la detrazione degli investimenti sostenuti da imprese profit e non profit, reiterando la formula prevista nella cosiddetta Tremonti Bis;
- b) la riduzione dell'Irap in misure variabili connesse all'entità degli investimenti sostenuti e dei costi di gestione assunti;
- c) la riduzione degli oneri contributivi in misure variabili connesse all'entità degli investimenti sostenuti e dei costi di gestione assunti.

B. Interventi a sostegno della domanda:

Con apposite linee da approvare entro la Finanziaria dello Stato ed in Conferenza Stato Regioni, potrebbero essere attivate misure che favoriscano lo sviluppo della domanda e che potrebbero consistere in:

- a) definizione di una linea specifica di erogazione di contributi a sostegno della domanda – da rapportare ai costi effettivamente sostenuti – entro la riforma della Legge 53/2000 sui tempi di conciliazione (tale riforma appare comunque necessaria stante la modestia dell'impatto pratico di detta Legge);
- b) definizione – mediante apposita normativa - di fondo nazionale orientato ad erogare a donne occupate ed in rientro al lavoro prestiti d'onore infruttiferi e rimborsabili in X anni di entità variabile connessa ai costi effettivamente sostenuti. Tale misura potrebbe essere particolarmente vantaggiosa per le donne occupate al primo figlio che, permanendo al lavoro, rinuncerebbero implicitamente alla indennità di disoccupazione speciale. Tale misura potrebbe costituire un efficace contrasto del fenomeno dell'abbandono del posto di lavoro delle donne occupate in coincidenza con la maternità (vedi ricerca Istat Censis sulla conciliazione 2003);
- c) ampliamento del tetto della deducibilità dall'imponibile IRPEF prevedendo un valore annuo più congruo rispetto a quello attuale per le famiglie che utilizzano servizi per la prima infanzia. L'introduzione della detraibilità dei costi del nido dovrebbe essere intesa per quello che effettivamente è, un investimento, dato il consistente legame che collega la diffusione e l'accessibilità dei servizi con l'occupazione femminile ed il relativo gettito fiscale generato da una migliore accessibilità al lavoro del mercato del lavoro femminile;
- d) introduzione della deducibilità dall'imponibile IRPEF di un valore annuo congruo, cioè significativo nell'ambito della contabilità aziendale, dei costi sostenuti per l'impianto e/o il sostegno ai costi di gestione dei nidi aziendali;
- e) detassazione di voucher educativi per le imprese.

Si può e si deve fare di più per i bambini e per le famiglie

Nel nostro Paese, come già ricordato, solo il 9% dei bambini ha l'opportunità di frequentare un servizio per l'infanzia, il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona impegna l'Italia ad incrementare l'offerta di servizi per l'infanzia di un ulteriore 24%, pari a circa 390.000 nuovi posti per bambine e bambini.

Il costo complessivo di un servizio per l'infanzia è costituito per il 10% da ammortamenti di immobilizzazioni/investimenti, per il 90% da costi di gestione (e di questi l'80-90% è rappresentato da costi di personale); tale distribuzione è identica sia che si tratti di gestione pubblica che privata.

I dati Istat presentati alla Conferenza della famiglia nel 2007 stimano in circa 5.800 euro a bambino (circa 80% del costo complessivo) il contributo medio che i comuni destinano al sostegno dei costi di gestione, per una spesa complessiva di circa 850.000.000 di euro, a livello nazionale. Le famiglie contribuiscono per una quota media pari al 20% del costo complessivo. Le risorse della finanza pubblica coprono solo, peraltro in modo parziale, ma significativo, il 9% della popolazione infantile pari a circa 146.000 bambini.

1. Definire una norma quadro sui servizi socio educativi alla prima infanzia

In primis urge adottare una norma quadro sulla organizzazione dei servizi socio educativi per la prima infanzia che costituisca coerente cornice per le normative regionali che esistono o che, in taluni casi, debbono essere ancora adottate. La riforma della Legge n.1044.1971 è indispensabile per poter assumere come base della politica di sviluppo un sistema di standard ed indicatori di qualità minima omogenei in tutto il Paese.

2. Ripartizione delle risorse pubbliche e private

La diffusione ad una platea più larga di destinatari delle risorse pubbliche, la detassazione della spesa a carico delle famiglie, l'incentivazione al coinvolgimento economico delle imprese costituiscono orientamenti in grado di conciliare sostenibilità, sviluppo e qualità e l'ampliamento dell'offerta.

Appare evidente che l'intervento pubblico nei servizi deve agire prevalentemente sulle risorse da destinare alla gestione piuttosto che all'impianto, ed è quindi auspicabile che i criteri di destinazione delle risorse pubbliche tengano conto di questa evidenza.

Il sostegno pubblico alla gestione – nelle diverse forme (dirette ed indirette) ipotizzate nel precedente paragrafo – è indispensabile per assicurare la sostenibilità della spesa da parte delle famiglie che fruiscono dei servizi e per stimolare in modo proattivo la partecipazione economica di altri attori della comunità (in primo luogo le imprese).

In sintesi la copertura dei costi di gestione può avvenire con la seguente ripartizione:

- parte del costo continui ad essere sostenuto da **Risorse della finanza pubblica** (ridistribuita anche attraverso le regioni e gli enti locali) con livelli differenziati connessi all'indice ISEE;
- parte del costo complessivo sia sostenuto dal **sistema produttivo** (imprese) che potrebbe contribuire attraverso voucher educativi detassati (in analogia con i buoni pasto) spendibili presso servizi a qualità certificata e garantita; a tal fine potrebbe essere valutato l'utilizzo del Fondo per la Conciliazione (ex L.53/00) per la detassazione dei voucher educativi o altre forme;
- parte restante del costo, sostenuto dalle **famiglie**, sia resa interamente deducibile.

Un ulteriore elemento in favore della sostenibilità dei costi per le famiglie, potrebbe essere costituito dalla introduzione di forme di accesso al credito a tasso agevolato tale da consentire una rateizzazione delle spese per servizi educativi di qualità dei propri figli. La famiglia infatti incontra le maggiori difficoltà economiche in coincidenza con la nascita del bambino. In questo senso PAN ha avviato una esperienza - la prima nel suo genere - estremamente innovativa e di grande interesse: la famiglia che accede ai servizi certificati della rete ha la possibilità di poter fruire di un prodotto



bancario appositamente studiato, che consente di diluire su più annualità (max 5 anni) il costo globale di fruizione del servizio (ad esempio una retta nido mensile da 500 euro rateizzata su 72 mesi produce una rata mensile 170 euro).

3. Verso una qualità efficace ed efficiente: legare un costo standard a standard di qualità

A supporto delle proposte sopra citate è necessario definire un quadro regolativo che *individui un indice standard di costo del servizio* offerto alle famiglie correlato a *standard di qualità* a tutela:

- della qualità del servizio per i bambini che lo utilizzano;
- dei lavoratori. La valorizzazione del capitale umano in questo ambito costituisce il principale fattore di qualità.

Controllo di qualità e contribuzione su oneri a carico della fiscalità generale sulla base di indici di costo standard devono costituire la cornice di orientamento della spesa pubblica finalizzata a sostenere i costi di gestione del servizio, qualunque sia la forma di gestione (appalti, convenzioni, gestione diretta) e di redistribuzione del reddito utilizzati (voucher, misure fiscali).

Per l'identificazione di indici di costo proponiamo come standard di riferimento **il costo ora/servizio a bambino**, da calcolare dividendo il costo totale del servizio (ammortamenti, manutenzione, locazione, utenze, assicurazione, materiali didattici, sanitari, personale, coordinamento pedagogico, aggiornamento e formazione, rischio di impresa e margine operativo dell'attività imprenditoriale) per il numero totale di ore effettivamente offerte ai bambini iscritti; la retta mensile non rappresenta un parametro utilizzabile perché le caratteristiche qualitative e quantitative dei servizi offerti non sono riconducibili ad un'unica tipologia e spesso non sono comparabili.

Nell'esperienza del Consorzio PAN il costo orario standard è stato definito tra i € 4,50 - 4,77 costo ora servizio a bambino (il calcolo riferito ad asili nido di dimensionamento compreso tra 20 e 40 bambini); un costo compatibile con servizi di qualità certificata, con standard definiti, in grado di garantire l'applicazione di regolari contratti di lavoro (CCNL) per educatori e operatori e di consentire un adeguato investimento professionale e personale in un'ottica di lungo periodo.

Sotto questo livello di costo certamente alcune tutele fondamentali rischiano di essere disattese, al di sopra questo livello sussiste la possibilità di "sprechi" connessi a standard ottimali, ma scarsamente sostenibili con strumenti di redistribuzione della fiscalità generale.

Per i riferimenti legati agli **standard di qualità adottati** si rimanda ad un approfondimento dei materiali allegati (linee guida PAN, manuale PAN, procedure di valutazione PAN), suggerendo che il controllo della stessa possa essere verificato anche attraverso strumenti già in essere che prevedano meccanismi di valutazione interna (tesi alla verifica e controllo delle attività realizzate) ed autovalutative (sottese a logiche di miglioramento continuo).

4. Dare ruolo alla impresa sociale e alla Cooperazione sociale nello sviluppo dei servizi per l'infanzia

L'impresa sociale rappresenta un modello di impresa particolarmente adatto per sviluppare servizi per l'infanzia infatti:

- punta al massimo coinvolgimento delle persone, caratteristica virtuosa in una attività in cui il fattore umano rappresenta il 90% dei costi di produzione;
- assicura il pieno ed attivo coinvolgimento del capitale umano in un ambito – quello della produzione dei beni relazionali – in cui la qualità è influenzata dalla qualità delle relazioni che si instaurano tra attori partecipi (educatore-gruppo dei bambini-genitori);
- assicura il radicamento del territorio ed il coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella programmazione, nella valutazione e nella adozione delle azioni per il miglioramento continuo;
- valuta la fattibilità in termini di vantaggi occupazionali, sociali e delle comunità di insediamento piuttosto che in semplici termini finanziari.

5.Cogliere appieno la capacità di generare profitto dei servizi di promuovere la generatività economica, occupazionale e sociale dei servizi

All'interno del necessario mutamento della visione del welfare, che deve sempre più assumere caratteri di sussidiarietà, occorre cogliere appieno la natura generativa dei servizi socio educativi per la prima infanzia.

Come hanno evidenziato studi empirici, una massiva politica pubblica di investimento nel campo specifico produrrebbe incrementi occupazionali diretti (in particolare di giovani donne laureate con titoli di studio poco spendibili), incrementi occupazionali indiretti (stante la relazione tra occupabilità femminile ed esistenza di servizi), incremento del reddito locale e degli imponibili fiscali da lavoro dipendente (sugli occupati diretti ed indiretti), incremento degli imponibili previdenziali (sugli occupati diretti ed indiretti), aumento dei consumi e incremento conseguente delle entrate da imposte sul valore aggiunto.

E' del resto evidente il vantaggio che la diffusione dei servizi reca ai sistemi economici locali e, in particolar modo, ai distretti industriali ove si ha concentrazione di imprese manifatturiere e di tipo labour intensive: l'esistenza di servizi socio educativi per la prima infanzia organizzati in modo flessibile sostiene i processi di adeguamento dei modelli di organizzazione del lavoro e quella ricerca di flessibilità che sono funzionali allo sviluppo delle capacità competitive.

L'esperienza di PAN e altre similari potranno avere maggiore impatto se collocate nell'ambito di politiche capaci di incentivare virtuosi modelli di sviluppo.

Le imprese sociali possono essere incentivate ad effettuare direttamente investimenti grazie ad alcune misure di sostegno come un fondo a tasso agevolato o misure in conto interessi che abbattano in parte il costo dell'indebitamento, ma vincolino gli investimenti a realizzazione di strutture a qualità certificata.

Collegare lo sviluppo di servizi per l'infanzia allo sviluppo di impresa sociale, con le caratteristiche sopra descritte, consente di attivare un percorso virtuoso, in grado di generare ulteriori vantaggi economici e sociali.

Un nido da 50 posti gestito in forma di impresa sociale genera:

- circa € 280.000 di reddito, € 53.000 di gettito fiscale da lavoro dipendente, ulteriore gettito fiscale derivante dall'attività di impresa (Tasse regionali, Iva, concessioni, Irap, Ici, Irpeg)
- Incremento del tasso di occupazione femminile (il 90% degli occupati nei servizi all'infanzia è costituito da giovani donne): 50.000 nuovi posti di nido generano circa 12.000 nuovi occupati).

Segnaliamo al riguardo che gli ultimi dati di UnionCamere attestano un'occupazione complessiva del 10,6% in imprese non profit (8% cooperative e 2,6% imprese sociali) e che circa il 6% della nuova occupazione è generata da imprese sociali. Altre ricerche hanno dimostrato che si tratta di "buona occupazione" (CCNL, tempi indeterminati).

Milano, 24 ottobre 2008



Paolo Maria Grandi
Presidente
Consorzio PAN - Servizi per l'Infanzia



Allegati al presente documento:

- Allegato 1: Simulazione dell'impatto di misure di incentivazione della domanda e dell'offerta.
studio elaborato dal Gruppo Cooperativo Cgm
- Allegato 2 :Presentazione Consorzio PAN
- Allegato 3: Relazione PAN
- Allegato 4:Linee guida PAN, Manuale di qualità PAN, Procedure di valutazione