

ALLEGATO 1

Il gruppo cooperativo Cgm e i servizi per l'infanzia

Libro verde sul futuro del modello sociale
Contributo alla consultazione

Ottobre 2008

I servizi educativi per l'infanzia all'interno della nostra rete si sono sviluppati a partire dalla fine degli anni '80, si sono via via maggiormente strutturati sino a dar vita, nel 1998, ad un progetto nazionale, che ha coinvolto nel tempo più di quattrocento unità d'offerta (tra nidi e servizi integrativi all'infanzia), 20.000 utenti (bambini e genitori) e 2000 operatori.

La progettualità nazionale si è articolata in azioni successive: Demetra (biennio 1998-1999), Infanzia 2000 (triennio 2000-2002) e SMS -Solidarietà Minori Sussidiarietà – (triennio 2003-2005).

Il dispiegarsi del progetto ha consentito di creare (attraverso attività formative periodiche, diffusione di buone prassi ed eccellenze, consulenze sia sul fronte imprenditoriale/gestionale che pedagogico/educativo) una cultura comune tra i servizi, di raggiungere un buon livello di condivisione dei valori ed alti standard di qualità comuni, oltre che garantire, attraverso azioni ogni volta mirate, lo start up di nuovi servizi nelle diverse regioni del Paese.

Partendo dall'esperienza accumulata dalla rete nazionale nel suo complesso con il Progetto Qualità Cgm (iniziative sviluppate sui fronti della certificazione ISO, della carta dei servizi, dell'accreditamento, del bilancio sociale, dei marchi di 'prodotto'), si è scelto di promuovere lo sviluppo di un marchio di qualità per i servizi educativi per l'infanzia, in grado di garantire, attraverso adeguati processi e strumenti, che tutti i servizi attivati rispondano a determinati standard qualitativi di tipo pedagogico, organizzativo e gestionale. Ciò ha portato alla messa a punto, con il contributo dell'Università degli Studi di Milano (Prof.ssa Susanna Mantovani) e dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano (Prof. Giuseppe Scaratti), un manuale per la valutazione dei servizi educativi per l'infanzia e la famiglia che, una volta testato su un numero significativo di servizi, ha consentito di registrare un marchio collettivo europeo.

Il know how scaturito dal marchio di qualità è stato messo a disposizione del consorzio PAN (costituito nel 2004 da Banca Intesa e dalle tre reti non profit che operano da anni nel settore della prima infanzia: oltre a Cgm, Compagnia delle Opere Impresa sociale e Drom di Legacoop sociali), il quale ha acquisito il Manuale elaborato da Cgm, rivedendolo e aggiornandolo insieme alle altre due reti.

L'esperienza pluriennale del progetto nazionale del gruppo cooperativo Cgm riguardante i nidi ha dato vita nel 2005 ad una delle società del gruppo – Luoghi per crescere – che oggi continua, in forma imprenditoriale, l'intuizione del '98 della messa in comune delle risorse, delle professionalità, delle competenze maturate nella progettazione e gestione di servizi educativi per l'infanzia.

In questi ultimi dieci anni quindi la rete Cgm ha contribuito in modo significativo alla crescita dei servizi educativi per l'infanzia nel nostro Paese, sviluppando al contempo l'occupazione femminile

in linea con quanto previsto dall'Agenda di Lisbona, integrando in termini fattivi le politiche pubbliche, sostenendo una linea che punta a tenere insieme accessibilità e qualità dei servizi e al contempo procede in termini convinti nel coinvolgimento delle famiglie, chiamate a condividere un

percorso capace di pensare a formule di gestione diversificate (dai nidi classicamente intesi ai nidi aziendali, interaziendali, condominiali, e interfamiliari; dagli spazi gioco ai centri per le famiglie).

La nostra esperienza e con essa quella ormai consolidata all'interno del Consorzio Pan su cui non ci dilunghiamo rimandando al contributo alla consultazione predisposto dal Consorzio Pan stesso ci dice che sviluppare servizi di qualità in forma non profit è possibile e virtuoso.

I servizi per l'infanzia: proposte per l'innalzamento del tasso di soddisfazione della domanda:

Il piano inquadra gli interventi all'interno di un obiettivo condiviso, quello definito dalla strategia di Lisbona di raggiungere una copertura media del 33% della domanda su tutto il territorio nazionale.

Per il raggiungimento di tali obiettivi è necessario a nostro avviso è opportuno mettere in atto un insieme di leve che incentivino l'iniziativa e la partecipazione dei diversi soggetti della comunità locale a vario titolo interessati (Stato, enti locali, sistema produttivo, imprese sociali, famiglie, renderebbero più sostenibile che riteniamo fondamentali per l'avvio di un piano strutturale di sviluppo di servizi per l'infanzia in grado 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.

Aiutare le famiglie: maggiori opportunità di servizi di qualità, accessibilità economica dei servizi, sostenibilità dei costi di accesso

Poiché solo il 9% dei bambini italiani accede a 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.

Un obiettivo non raggiungibile ipotizzando esclusivamente l'impegno di risorse pubbliche.

Il costo complessivo di un servizio per l'infanzia è infatti 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), sia che si tratti di gestione pubblica che privata.

La difficoltà nello sviluppo di questi servizi deriva quindi dall'entità delle risorse da destinare alla gestione, chiamando perciò in causa in primo luogo i criteri di destinazione delle risorse pubbliche, le possibilità e le modalità di partecipazione economica da parte delle famiglie, nonché la possibilità di partecipazione economica di altri attori della comunità .

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; oltre a ciò le famiglie contribuiscono per una quota media pari al 21% del costo complessivo. L'intervento pubblico copre solo, peraltro in modo parziale, ma significativo il 9% della popolazione infantile pari a circa 146.000 bambini .

La diffusione ad una platea più larga di destinatari delle risorse pubbliche, la detassazione della contribuzione economica da parte delle famiglie, l'incentivazione al coinvolgimento economico delle imprese costituiscono orientamenti in grado di conciliare sostenibilità, sviluppo e qualità;

in particolare per la copertura dei costi di gestione si propone che:

-

parte del costo (inferiore a quello attuale in termini percentuali e identico in termini assoluti) continui ad essere sostenuto da Risorse della finanza pubblica (ridistribuita attraverso gli enti locali) con gradazione articolata su base

Isee (circa il 25% del monte costo servizi).

•

Parte del costo (circa il 25% del monte costo servizi) sia sostenuto dal sistema produttivo che potrebbe contribuire attraverso voucher educativi detassati (come i ticket restaurant) 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

•

La parte restante del costo sia sostenuto dalle famiglie sia resa interamente deducibile (fino al reale costo del servizio). Potrebbe inoltre essere efficacemente sostenuta con ulteriori misure quali il prestito a tasso agevolato che consente una rateizzazione a costi contenuti degli investimenti per educazione di qualità dei propri figli (una retta da 500 euro rateizzata a 72 mesi costa 170 euro nell'esperienza Pan) laddove la famiglia utilizzi servizi a qualità certificata e garantita.

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

A supporto di questa ipotesi è necessaria la definizione di un quadro regolativo che:

- Individuare un indice standard di costo del servizio offerto alle famiglie.
- Standard di qualità che definiscano il quadro delle tutele esigibili ossia :
 - qualità del servizio per i bambini che lo utilizzano.

-tutela dei lavoratori che rappresentano in questo ambito il principale fattore di produzione.

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 per il numero totale di ore effettivamente offerte ai bambini iscritti; la retta mensile non rappresenta infatti 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 della rete Cgm il costo orario standard è stato definito tra i 4,50 -4,77 € costo ora servizio a bambino; 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 loro un adeguato investimento professionale e personale in un'ottica di lungo periodo.

Sotto questo costo certamente alcune tutele fondamentali rischiano di essere disattese; sopra questo costo c'è la possibilità di "sprechi" legati ad una qualità magari alta ma, in quanto eccedente, non necessaria e non sostenibile con strumenti di redistribuzione della fiscalità generale.

Nel costo totale del servizio sono compresi i seguenti costi: ammortamenti relativi ai costi di impianto, manutenzione, eventuale locazione, utenze, assicurazione, materiali didattici, sanitari, personale coordinamento pedagogico, aggiornamento e formazione, rischio di impresa e margine operativo dell'attività imprenditoriale portata avanti dalle imprese sociali che progettano e gestiscono i servizi.

Per i riferimenti legati agli standard di qualità adottati si rimanda ad un approfondimento dei materiali (linee guida Pan, manuale Pan, procedure di valutazione Pan) che potremo

eventualmente fornire a completamento del documento, suggerendo che il controllo della stessa possa essere verificato anche attraverso strumenti che prevedano oltre a meccanismi di valutazione (tesi alla verifica e controllo delle attività realizzate), anche meccanismi di autovalutazione (sottese a logiche di miglioramento continuo).

Sostenere lo sviluppo dei servizi con caratteristiche di qualità in forma di coop. sociale

1) Dare ruolo 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:

- il capitale di investimento non è remunerato, caratteristica compatibile con una attività imprenditoriale a basso valore aggiunto: Mol al 2-4 %;
 - punta al massimo coinvolgimento delle persone, caratteristica virtuosa in una attività in cui il fattore umano rappresenta il 90% dei costi di produzione;
 - si fonda sul radicamento territoriale e su un forte legame con la comunità ed è in grado di attivare risorse del territorio
- 2) Attivare una politica a sostegno degli investimenti per lo sviluppo di servizi di qualità per l'infanzia in forma di coop. sociale

L'esperienza del Gruppo Cooperativo Cgm , del Consorzio Pan e altre similari potranno avere una maggiore impatto se collocate nell'ambito di politiche capaci di incentivare virtuosi modelli di sviluppo.

Per la realizzazione di 50.000 nuovi posti di asilo nido possiamo stimare, in base alla nostra esperienza un investimento di circa 150.000.000 € ; le imprese sociali possono essere incentivate ad effettuare direttamente questi 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.

Potrebbero essere utilizzate a tal fine le risorse del Fondo per lo sviluppo economico.

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.).

Simulazione di impatto di misure di incentivazione della domanda e dell'offerta

L'ipotesi della simulazione

Se decidessimo di garantire a 50.000 bambini 35 ore settimanali di servizio per l'infanzia per 47 settimane l'anno al costo standard (costo/ora servizio a bambino) di 4,77€ dovremmo disporre di circa 540.000.000 € di cui: 392.350.000€ anno in conto gestione e 150.000.000 € per gli investimenti.

L'impatto annuale per lo stato delle misure prese in considerazione da questo studio per lo sviluppo di 50.000 posti nido è pari a 107.595.000 € annui, di cui una parte utilizzati per incentivare gli investimenti del privato non profit del settore, una parte per incentivare la compartecipazione delle imprese nella copertura dei costi di gestione del servizio, in parte per contribuire direttamente ai costi di gestione attraverso una redistribuzione equa (su base reddituale) delle risorse, in parte incentivando le famiglie ad investire in educazione di qualità (detassazione e prestito).

Le misure ipotizzate

La simulazione prende in considerazione le seguenti misure:

Per la copertura dei costi di gestione ipotizza che:

- Parte del costo (25% stanziamento inferiore in termini percentuali ma identico in termini assoluti) continui ad essere sostenuto da Risorse della finanza pubblica, ridistribuita attraverso gli enti locali con gradazione articolata su base Isee .

- Parte del costo (25%) del monte costo servizi sia sostenuto dal sistema produttivo che potrebbe contribuire attraverso voucher educativi detassati (come i ticket restaurant) 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)

- Parte restante del costo (50%), sia sostenuto dalle famiglie e reso interamente deducibile (19%).

- Ulteriori misure a vantaggio delle famiglie potrebbero intervenire sulla sostenibilità del costo relativo alla quota parte di retta a suo carico : il prestito a tasso zero (attraverso un Fondo specifico) o il prestito finalizzato a tasso agevolato. Entrambi gli strumenti consentono una rateizzazione a costi contenuti degli investimenti per una educazione di qualità dei propri figli vincolando l'accesso alle agevolazioni all'utilizzo di servizi a qualità certificata e garantita.

Nell'esperienza Pan attraverso il prestito finalizzato una retta da 500 euro rateizzata a 72 mesi costa alla famiglia 170 euro mensili.

La simulazione ipotizza di neutralizzare attraverso risorse pubbliche i costi dell'indebitamento: l'abbattimento del 50% delle spese aggiuntive per l'utilizzo del prestito finalizzato di Pan per l'ammontare di 196.175.000 € ammonta a complessivi 13.000.000 € anno in 5 anni, per un impatto annuo per lo Stato di circa 2.600.000€

Per quanto riguarda gli investimenti, a fronte di 150.0000.000 € complessivi ipotizza un abbattimento del 2% del costo degli investimenti (4.000.000€ annui x 5 anni per un totale di 20.000.000€ in 5 anni) per le imprese sociali che si impegnano a realizzare servizi a qualità certificata.

Infine stima il gettito fiscale generato dall'attività di impresa esclusivamente per quanto concerne il gettito da lavoro dipendente: 1.000 servizi per l'infanzia da 50 posti cadauno generano circa 280.000.000 € di reddito, 53.000.000€ di gettito fiscale da lavoro dipendente. A questo resta da aggiungere l'ulteriore gettito derivante dall'attività di impresa (Tasse regionali, Iva, concessioni, Irap, Ici, Irpeg).

Il dimensionamento economico per ciascuna delle azioni ipotizzate è puramente indicativo; siamo consapevoli che dati più attendibili potranno emergere dall'attività di ricerca che Il Consorzio Pan ha avviato in merito.

Imprese
sociali (Anno)
Imprese
sociali (Anno)
Impatto delle misure

Lo schema che segue presenta il quadro di sintesi dell'impatto delle misure proposte e del coinvolgimento dei diversi attori in una dimensione di sussidiarietà a somma positiva per tutti in una ipotetica sperimentazione che miri a sviluppare tali nuovi posti nido.

Lo stato incentiva gli attori della comunità locale valorizzando il loro ruolo e la loro responsabilità naturale :

- la famiglia primo attore della funzione educativa verso i figli è sostenuta con contributi diretti commisurati al reddito (Isee), con la deducibilità delle spese per attività educative di qualità, con la messa a disposizione di fondi per il finanziamento a tasso zero che rendono sostenibile la quota parte di contribuzione.

- le aziende sono incentivate attraverso la detassazione del voucher a compartecipare al costo della retta, a sostenere i lavoratori/trici che investono su educazione di qualità dei propri bambini, attivando una politica strutturale di conciliazione.

- Le imprese sociali sono incentivate ad effettuare investimenti per lo sviluppo di servizi a qualità certificata attraverso prestiti a tasso agevolato o misure in conto interessi per l'abbattimento del costo degli investimenti.

Stato
/Regioni/Enti
locali
Ricavi(Anno)
Stato
/Regioni/Enti
locali
Uscite(Anno)
Costi di investimento
per 1.000 nuovi nidi da
50 posti (150.000.000 €)
Famiglie
(Anno)
Imprese
(anno)
20.000.000€
circa

Fondo per gli
investimenti a tasso
agevolato
/Agevolazione degli

investimenti (2% per
abbattimento interessi)

pari a 20.000.000 € in 5
anni

(Fondo per lo
sviluppo economico)

-4.000.000 €

9

Prestito a tasso zero
/Agevolazione prestito
finalizzato (50% del
costo aggiuntivo) pari a

13.000.000 € in 5 anni
Contributo in conto
gestione

(distribuito su base
Isee)

Costi deducibilità
voucher educativo/
aziende (19%)

(Fondo per la
conciliazione)

Costi deducibilità
(19%) dell'ammontare
complessivo del
contributo in conto
gestione pagato dalle
famiglie

Nuovi ricavi gettito
fiscale da nuova
occupazione

Totale

-2.600.000 €

-98.085.500€
(25%)

-18.636.250 €

-37.273.250 €

+ 53.000.000 €

+53.000.000 -160.595.000 20.000

-107.595.000€

196.175.000
€
(50% delle
retta) con
prestito
finalizzato e
reso
deducibile

196.175.000

98.085.500

(25%)
voucher
educativo per
lavoratori pari
a 1.962,00
€/lavoratore

98.085.500

10