



Punto 1 – PROPOSTA ANCI IN MATERIA DI DISPOSIZIONI A FAVORE DELLA FAMIGLIA (ART. 41 bozza ddl Bilancio 2020)

Come promuovere l'accessibilità dei servizi educativi per l'infanzia, il bonus nidi ed altre modalità di agevolazione tariffaria

La manovra economica 2020

Il Disegno di legge “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 (AS 1586), all'art. 41 recante "Disposizioni a favore delle famiglie" prevede alcune novità in merito all'erogazione del “bonus nido”, in particolare le modifiche principali riguardano l'importo del rimborso riconosciuto alle famiglie che sarà calcolato su tre fasce in base al valore dell'ISEE, ed arriverà fino a 3.000 euro per quelle con redditi bassi.

A decorrere dal 2019 il **bonus asilo nido** viene erogato in modo generalizzato con cadenza mensile, parametrando l'importo massimo di 1.500 euro su 11 mensilità, direttamente al genitore richiedente che ha sostenuto il pagamento, per ogni retta mensile pagata e documentata.

A decorrere dall'anno 2020 il buono è così parametrato

- Per i nuclei familiari con un valore dell'ISEE fino a 25.000 € 3.000 (incremento da 1.500 a 3.000)
- Per i nuclei familiari con un valore dell'ISEE da 25.001 a 40.000 € 2.500 (incremento da 1500 a 2.500 euro)
- Per i nuclei familiari con un valore dell'ISEE superiore a 40.000 euro l'importo è di 1.500 euro

Il bonus asili nido, per come appare riformato nella proposta per il 2020, si inserisce nel contesto di una serie di benefici e riduzioni tariffarie, che creerà non pochi problemi alla gestione efficace ed equa del sistema degli accessi. Tra l'altro solo tre fasce ISEE così ampie producono disparità di trattamento.

Risulta, infatti, che già il bonus in essere (erogato per euro 136 al mese dall'INPS a rimborso della retta effettivamente pagata) non sempre viene utilizzato appieno e

non è ancora noto quale parte dello stanziamento complessivo 2018 non potrà essere utilizzato e tornerà, come economia, nelle casse dello Stato.

Offerta sul territorio

Negli ultimi anni i servizi legati all'infanzia e all'educazione sono stati più volte al centro del dibattito pubblico e oggetto di normative sia nazionali sia regionali. Nonostante lo sviluppo di tale sistema venga incentivato sia in ambito nazionale che da fondi europei, l'offerta degli asili nido necessita di incremento.

La dotazione complessiva dei servizi educativi per l'infanzia è ancora al di sotto del parametro del 33% di copertura fissato dall'Unione europea con la direttiva di Barcellona del 2002, nonostante l'incremento degli ultimi dieci anni: dai 210.541 bambini accolti nel 2008 ai 315.683 bambini accolti nel 2016 (dati Istat). L'ultimo dato nazionale di "copertura" per i potenziali utenti (bambini residenti sotto ai 3 anni) si attesta al 24%, ma con forti differenze tra le diverse regioni italiane.

In base ai dati ISTAT sono 13.147 i servizi educati per l'infanzia, di questi circa 11.000 sono asili nido comprese 2 mila sezioni Primavera e 2.130 servizi integrativi. Su tutto il territorio nazionale i posti autorizzati al funzionamento sono circa 354mila, di questi poco più della metà sono pubblici mentre il 48% sono privati.

Si aggiungono poi i circa 80.000 accessi anticipati nelle scuole dell'infanzia dei bambini al di sotto dei tre anni di età, che rappresentano – secondo i dati Miur elaborati dall'Istituto degli Innocenti di Firenze - il 5,2% della popolazione di riferimento dei servizi educativi per l'infanzia. Anticipi che vanno gradualmente superati, come stabilisce il Dlgs 65/2017, a decorrere dall'anno scolastico 2018/2019 a fronte, però, della effettiva presenza sui territori di servizi educativi per l'infanzia.

Interventi per promuovere l'accessibilità

L'accessibilità costituisce un obiettivo prioritario nella costruzione del Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, previsto dal Dlgs 65/2017, in particolare rispetto ai servizi educativi per l'infanzia che svolgono un ruolo cruciale nel sostenere la vita familiare e lavorativa, nel promuovere la maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro e come strumento fondamentale nella qualificazione dei percorsi di crescita dei bambini.

In tale ottica la diffusione e la qualificazione dei servizi concorre a garantire le pari opportunità di educazione e di cura e a ridurre le disuguaglianze territoriali, economiche, etniche e culturali.

Per mettere in campo azioni volte ad una politica equa è importante intervenire su aree principali di intervento per migliorare l'accessibilità.

1. Abbattimento rette

È ampiamente riconosciuto che la promozione di un accesso equo e tendenzialmente generalizzato ai servizi per l'infanzia costituisce una caratteristica essenziale della qualità dell'offerta nel contribuire a ridurre le diseguaglianze educative e sociali e qualificando l'offerta formativa.

Il Dlgs n. 65/2017 indica infatti tra gli obiettivi strategici l'accessibilità dei servizi educativi, accanto al loro progressivo consolidamento e ampliamento e fa specifico riferimento all'agevolazione della partecipazione economica delle famiglie per la frequenza dei servizi.

I costi delle rette di iscrizione rappresentano una barriera di tipo strutturale che ostacola l'accesso, la frequenza e il consolidamento dei servizi, agendo da deterrente per le famiglie a basso reddito e, sempre di più, anche per le famiglie a medio reddito (*un utile orientamento sono le indagini condotte dall'Istituto degli Innocenti di Firenze sul fenomeno delle rinunce, delle dimissioni in corso d'anno e della morosità*).

La retta media nei servizi pubblici ammonta a 1.867 euro annui e copre il 19,4% (dato Istat 2016, report 21 marzo 2019) del loro costo complessivo. Già da tempo la gran parte dei Comuni applica la gratuità per i casi di maggiore difficoltà economica e sociale mentre la differenziazione della compartecipazione degli utenti avviene, nelle diverse forme, sulla base di criteri che fanno riferimento all'attestazione ISEE.

Le modalità di agevolazione tariffaria sono, sul territorio nazionale, le più varie. Le più diffuse vedono la determinazione di tariffe differenziate sulla base dell'ISEE, la concessione di un "credito per l'accesso" o "voucher", sempre su base ISEE, che l'utente può spendere presso servizi convenzionati e accreditati. In alcune Regioni, poi, è previsto "buono" o "bonus" che viene riconosciuto a rimborso sulle spese sostenute per la frequenza dei servizi.

Le agevolazioni tariffarie, comunque si sostanzino, rappresentano una delle misure più efficaci per azzerare o comunque ridurre il costo del servizio per l'utenza.

Quanto sopra, soprattutto nella circostanza in cui le agevolazioni tariffarie favoriscano prioritariamente l'accesso a servizi accreditati e controllati da parte pubblica, favorendo anche indirettamente, l'emergenza di un mercato privato sommerso e non corrispondente per difetto di controllo, ai requisiti che le norme regionali impongono per i nidi e gli altri servizi educativi per l'infanzia.

2. Il declino demografico e le conseguenze rispetto ai servizi 0/6

In questi ultimi anni la percentuale di copertura dei servizi educativi per l'infanzia va aumentando anche in considerazione della diminuzione della popolazione dei bambini in età 0-3 anni. Una diminuzione che nei prossimi otto anni comporterà 120.000 posti in meno nelle scuole dell'infanzia (Fondazione Agnelli, aprile 2018), con una perdita di 12.600 cattedre e un risparmio stimabile in 402 milioni di euro all'anno in regime.

A fronte di questo trend negativo delle nascite, si dovrebbe cercare di evitare di arrivare alla chiusura progressiva delle sezioni di scuola dell'infanzia (di cui i 2/3 di competenza statale), con la conseguente riduzione degli organici e il non utilizzo di ambienti e attrezzature già predisposte per accogliere servizi educativi, con la

sola necessità di adeguamenti funzionali all'utenza 0-3 enormemente meno onerosi e più rapidi da realizzare rispetto alla costruzione ex novo di nuovi servizi.

Si ritiene pertanto necessario che venga attivata una seria valutazione degli effetti del decremento delle nascite, per iniziare a definire l'entità delle risorse a risparmio e le possibilità di un loro impiego nello sviluppo dei servizi educativi per i bambini da 0 a 3 anni, con l'utilizzo di ambienti, spazi ed attrezzature già disponibili o che necessitano di ridotti investimenti per renderli pienamente idonei ad accogliere sezioni primavera e nidi d'infanzia.

In questa direzione va posta anche la questione del superamento della diversità dei titoli di studio per operare nei servizi educativi e nella scuola dell'infanzia, stabilita dal Dlgs 65/2017. Si tratta di procedere verso una qualificazione universitaria integrata per l'insieme dei servizi 0/6 anni e prevedere nel medio periodo una misura che consenta, con una adeguata e specifica formazione in servizio, l'operatività delle insegnanti delle scuole dell'infanzia nelle sezioni primavera e in quelle di nido.

Riteniamo che sarebbe opportuno procedere con la partecipazione dei principali attori del sistema 0/6, nella valutazione degli effetti della contrazione della popolazione scolastica per definire le scelte di riposizionamento delle risorse al fine di aumentare l'offerta e la qualità dei servizi educativi e di superare la separazione tra le qualificazioni universitarie del personale dei nidi e delle scuole dell'infanzia.

Il fabbisogno finanziario: quanto costa il nido e quante risorse sarebbero necessarie per renderlo gratuito

Le risorse attualmente stanziare (piano zero sei; bonus INPS; risorse regionali; risorse comunali) permettono complessivamente di abbattere notevolmente le rette degli utenti le cui famiglie appartengono alle fasce economiche più deboli.

In base al report ISTAT del 21 marzo 2019, il costo complessivo dei 354.000 posti attivi (24%) del potenziale bacino di utenza è di circa 2,9 miliardi. Di questi posti più della metà sono pubblici (52%) mentre il 48% sono privati. Del costo complessivo 2,9 miliardi:

- 20% circa 580 mila euro sono coperti dalla compartecipazione degli utenti; 80% circa 2 miliardi e 320 milioni sono coperti da contributi pubblici (224 milioni piano 0/6; 330 milioni bonus nido; circa 220 milioni contributi regionali);
- 1mld e 546 milioni risorse impegnate dai Comuni, di cui circa 250 milioni sono attualmente recuperati dalle rette a carico delle famiglie.

L'abbattimento delle rette, che potrà derivare dal previsto incremento del bonus nido, potrà permettere l'azzeramento, per i redditi più bassi, e forti riduzioni per i redditi medio bassi, ma non destinerà risorse per l'ampliamento dell'offerta. Al contrario, l'aumento della domanda che potrà conseguire alle migliori condizioni realizzate dal bonus, determinerà la necessità di nuovi investimenti e, inoltre, nuove risorse di spesa corrente per la parte a carico della spesa pubblica, in particolar modo dei Comuni.

Ipotizzando che l'incremento dell'offerta debba essere tale da raggiungere almeno il 33% della copertura, risulterebbero necessari altri 130.000 posti il cui costo complessivo sarebbe di 900 milioni, per i quali sarebbe necessario reperire la copertura pubblica di circa l'80%, ovvero 720 milioni.

Per l'obiettivo dell'ampliamento dell'offerta sarebbe opportuno disegnare la possibilità di reindirizzare le risorse che il decremento demografico prevede di poter risparmiare nelle scuole dell'infanzia a copertura dei costi di gestione necessari per l'attivazione di nuova offerta di nidi. La prevista diminuzione dell'utenza delle scuole dell'infanzia nei prossimi anni potrebbe corrispondere al numero di nuovi posti di nido che sarebbero necessari al raggiungere la sua diffusione per il 33% dei bambini, mentre le previsioni di decremento demografico potranno trasformare il citato 33% in un 35% distribuito in modo da riequilibrare fortemente gli attuali squilibri territoriali. La auspicabile trasformazione degli anticipi in sezioni primavera e il riutilizzo di scuole dell'infanzia potenzialmente accoglienti per nuova utenza 0-3 si potrebbe infatti realizzare – stando ai dati disponibili – soprattutto nel mezzogiorno.

PROPOSTA ANCI

Nell'immediato, e in attesa di valutare gli effetti del decremento di nascite in atto, l'ANCI ritiene che in luogo dell'introduzione nella manovra economica di una nuova misura relativa al bonus nido, regolata in modo diverso dalle forme di agevolazione già in essere, sarebbe stato opportuno optare per una modalità diretta di trasferimento finanziario ai Comuni finalizzato al sostegno dell'accesso ai servizi educativi per l'infanzia. Tale modalità consentirebbe ai Comuni di destinare immediatamente tali risorse all'abbattimento delle rette o all'incremento dei posti, nelle forme più opportune e nel rispetto della destinazione indicata dal legislatore centrale.

L'ANCI ritiene che il "bonus nido" dovrebbe essere destinato unicamente alla frequenza dei servizi educativi autorizzati, nel rispetto delle normative regionali. Tale misura, oltre ad assicurare la qualità educativa dei servizi, può contribuire all'emersione di realtà che operano senza le necessarie autorizzazioni entrando così a far parte del sistema integrato territoriale.

Nel frattempo l'ANCI sta presentando un emendamento al disegno di Legge di Bilancio per il 2020 finalizzato a destinare direttamente ai Comuni le economie INPS per incrementare l'offerta di questi servizi laddove sono necessari ed evitare che le somme stanziare possano risultare non spese e non utilizzate per la finalità a cui il legislatore le ha destinate.

In questo contesto sarebbe opportuno anche un raccordo con le risorse contenute nel dlgs 65/17 che a nostro avviso necessita comunque di un incremento di risorse nel nuovo Piano triennale.