

Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia



Rapporto al 31 dicembre 2013

**Monitoraggio
del Piano
di sviluppo
dei servizi
socio-educativi
per la prima
infanzia**



Rapporto al 31 dicembre 2013

Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia

**Rapporto al
31 dicembre 2013**

Questo Rapporto è stato realizzato in attuazione della Convenzione stipulata in data 14 dicembre 2012 fra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche della Famiglia, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e l'Istituto degli Innocenti di Firenze per la realizzazione delle attività di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.

Il Rapporto è stato realizzato da un gruppo multi-professionale di esperti costituito a cura dell'Istituto degli Innocenti di Firenze

Coordinamento:

Aldo Fortunati, Direttore Area Educativa IDI

Contributi di:

Ermenegilda Siniscalchi, Capo Dipartimento Politiche per la famiglia Presidenza del Consiglio; Luciana Saccone, Direttore Generale Dipartimento Politiche per la Famiglia Presidenza del Consiglio; Silvana Riccio, Ministero degli Interni; Oreste Nazzaro, Dirigente Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Sergio Govi, Dirigente scolastico in servizio presso il MIUR; Angelo Mari, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola Nazionale dell'Amministrazione; Maurizio Parente, Ricercatore Istituto degli Innocenti; Giulia Milan, Ricercatrice ISTAT; Stefania Porchia, Statistica Sinodé.

***Collaborazione al gruppo
di approfondimento sul tema
della qualità dei servizi educativi:***

Luciana Saccone, Dipartimento per le politiche della famiglia; Aldo Fortunati, Istituto degli Innocenti; Maurizio Parente, Istituto degli Innocenti; Lamberto Baccini, ANCI nazionale; Sabrina Gastaldi, ANCI nazionale; Gino Passarini, Regione Emilia-Romagna; Sandra Benedetti, Regione Emilia-Romagna; Angela Fuzzi, Regione Emilia-Romagna; Marilena Pillati, Regione Emilia-Romagna; Giulia Bonafè, Regione Emilia-Romagna; Nadia Bazzano, Regione Liguria; Marco Musso, Regione Piemonte; Maria Gradogna, Regione Piemonte; Marida Cardillo, Regione Piemonte; Vito Abbatantuono, Regione Puglia; Sara Mele, Regione Toscana; Jessica Magrini, Regione Toscana; Francesco Nuti, Regione Toscana; Lilia Bottiglia, Regione Toscana; Patrizia Talozzi, Regione Toscana; Monica Dal Bon, Provincia Autonoma di Trento; Maddalena Saggiomo, Provincia Autonoma di Trento; Caterina Fruet, Provincia Autonoma di Trento; Gerhard Maier, Provincia Autonoma di Bolzano; Davide Delia, Regione Sicilia; Giuseppina Barbera, Regione Sicilia; Michela D'Andri, Friuli Venezia Giulia; Federica Lausi, Regione Umbria; Lorenzo Evangelisti, Regione Umbria; Moira Sannipoli, Regione Umbria; Katia Trippetti, Regione Umbria; Maria Grazia Mariani, Regione Umbria; Maria Paola Fedeli, Regione Umbria;

Samantha Bonucci, Regione Umbria; Serenella Francioni, Regione Umbria; Antonella Migliore, Regione Valle d'Aosta; Francesco Fusto, Regione Calabria; Francesca Riina, Regione Calabria; Maria Citro, Regione Campania; Anna Ferrante, Regione Abruzzo; Tito Vezio Viola, Regione Abruzzo; Luana Di Cintio, Regione Abruzzo; Luisa Panara, Regione Abruzzo; Antonio Mazzarotto, Regione Lazio; Stefania Dini, Regione Lazio; Francesco Pugliese, Regione Lazio; Rodolfo Mazzolini, Regione Lazio; Antonia Labonia, Regione Lazio; Anna Sellini, Regione Lazio; Patrizia Fincato, Regione Veneto; Caterina Corte, Regione Sardegna; Maria Antonia Sias, Regione Sardegna.

Hanno collaborato:

Toni Compagno, funzionario Area educativa; Cristina Gabbiani, coordinatrice Attività educative IDI; Arianna Pucci, ricercatrice Area educativa IDI.

***Elaborazione tabelle e grafici e
impaginazione:***

Diego Brugnoli, Area Educativa IDI

Stampa:

Litografia IP di Firenze

SOMMARIO

Premessa

di *Ermenegilda Siniscalchi* – Capo Dipartimento per le Politiche della Famiglia 9

INTRODUZIONE

a cura di IDI 11

CONTRIBUTI GENERALI

DAL PIANO STRAORDINARIO AD OGGI 15

i provvedimenti del governo per lo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia
di *Luciana Saccone* – Dipartimento Per Le Politiche Della Famiglia

DAL PIANO STRAORDINARIO AD OGGI 27

dati, tendenze e prospettive del sistema integrato dei servizi educativi per l'infanzia
di *Aldo Fortunati* – Istituto degli Innocenti di Firenze

VERSO LINEE GUIDA PER IL SISTEMA INTEGRATO DI SERVIZI EDUCATIVI 45

un documento di riflessione sulla qualità

APPENDICI

Apparato statistico 61

Rassegna della normativa delle Regioni e delle Province autonome 73

CONTRIBUTI DI APPROFONDIMENTO

IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO 85

aggiornamenti e riflessioni sulle prospettive di riforma
di *Angelo Mari* - Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola Nazionale dell'Amministrazione

ORIENTARE, SVILUPPARE E CONTROLLARE LA QUALITÀ 93

per sostenere la governance del sistema integrato dei servizi educativi
di *Stefania Porchia* – Sinodé

SEZIONI PRIMAVERA E ANTICIPI NELLA SCUOLA DELL'INFANZIA 103

dati, analisi critica e prospettive
di *Sergio Govi* – Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

LE INIZIATIVE IN CORSO DALLE ORGANIZZAZIONI E AUTORITÀ CENTRALI

I DATI SUI SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA A PARTIRE DALL'INDAGINE SULLA SPESA SOCIALE DEI COMUNI 113

di *Giulia Milan* – ISTAT

IL PIANO DI AZIONE/COESIONE E IL CONTRIBUTO ALLE AZIONI STRATEGICHE DELLA PROGRAMMAZIONE 2014/20 121

Lo stato di attuazione
di *Silvana Riccio* – Autorità di Gestione, Ministero Degli Interni

IL PROGETTO SINSE 125

lo stato di attuazione
di *Oreste Nazzaro* – Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

PREMESSA

di *Ermenegilda Siniscalchi* – Capo Dipartimento per le Politiche della Famiglia

Con la “Strategia UE 2020” l’Unione Europea e i suoi stati membri hanno ritenuto necessario concentrare i propri sforzi nella costruzione di un’economia intelligente, sostenibile e solidale perché solo queste priorità e il loro rafforzamento reciproco possono permettere il raggiungimento di elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. Nell’ambito dei cinque ambiziosi obiettivi – in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima/energia – da raggiungere entro il 2020, i servizi per l’infanzia da 0 a 3 anni rivestono un ruolo essenziale per l’innalzamento dei livelli di istruzione e l’inclusione sociale. Come la Commissione Europea stessa ha ribadito nella Comunicazione “Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori” del 17 febbraio 2011 (COM (2011) 66 definitivo) e nella Raccomandazione “Investire nell’infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale” del 20 febbraio 2013 (2013/112/UE).

I dati più recenti in merito all’impatto della crisi sulle famiglie ci dicono che queste sono fortemente in difficoltà, sia per un effetto diretto della riduzione delle opportunità occupazionali dei singoli che la compongono, ma anche perché un sistema di Welfare come quello italiano ha sempre considerato la famiglia come uno dei suoi pilastri. In realtà, questa ha sempre meno risorse materiali e immateriali per continuare a svolgere il suo insostituibile ruolo per lo sviluppo armonico della società, senza contare i processi di trasformazione che oggi attraversano la famiglia, o meglio le famiglie nella pluralità di forme che essa va assumendo, e il sistema di Welfare esistente non è stato ancora adeguato a queste nuove realtà.

L’effetto negativo più immediato, che si registra ormai da alcuni anni e che non possiamo non ricordare anche in questo rapporto, è la progressiva contrazione della fecondità, a cui si accompagnano l’aumento della disoccupazione femminile e la povertà infantile. La popolazione anziana aumenta e il rapporto tra generazioni diviene sempre più squilibrato. Nel 2007 la percentuale di nonni (persone ultra sessantacinquenni) ha superato la percentuale di giovani (0-19 anni) e nel 2020 il numero dei bisnonni (ultra ottantenni) supererà – con gli attuali tassi di natalità e mortalità – il numero di bambini (0-10 anni). Diversi sono gli studi e le ricerche di questi ultimi anni che descrivono l’impatto negativo dell’invecchiamento della popolazione sulla tenuta del sistema di welfare, previdenziale, assistenziale e sanitario e sulla stessa famiglia.

Un altro elemento di criticità che permane a tutti i livelli e in tutti i settori è quella di un paese diviso nettamente in due. L’ultimo Rapporto SVIMEZ, che parla di un Sud Italia a rischio di desertificazione umana e industriale, racconta di una parte di paese da dove si continua a emigrare (116mila abitanti nel solo 2013) e a non fare figli.

Le politiche per la famiglia e il loro adeguarsi ai rilevanti cambiamenti in corso, come descritti negli approfondimenti presenti nel rapporto, rimangono fondamentali per contribuire alla tenuta complessiva del sistema paese nel breve, medio e lungo periodo. La famiglia è, infatti, il primo luogo all’interno del quale le diverse persone che ne fanno parte esprimono ed elaborano i propri bisogni e le proprie attese, le diverse generazioni si confrontano direttamente e definiscono insieme strategie, più o meno adeguate, rispetto all’interazione con il contesto socio culturale che le circonda e lo spazio immediatamente disponibile per praticare la conciliazione e la condivisione del lavoro di cura.

Gli interventi promossi in questi anni dal Dipartimento a favore dello sviluppo dei servizi per la prima infanzia sono andati proprio nella direzione di sostenere le famiglie, in particolare nel difficile equilibrio tra sfera privata e sfera pubblica, vita e lavoro, e a partire dal Piano Straordinario del 2007 hanno dato un contributo importante nel perseguimento degli obiettivi di Barcellona prima e di quelli più recenti della Strategia UE 2020 dopo. Infatti, è possibile rilevare che il tasso di copertura dei servizi educativi

che accolgono bambini 0-2 a livello nazionale è passato dal 24,4 del 2012 al 25,8 del 2013 e in particolare quello dell'Italia meridionale e insulare ha avuto un incremento dal 13,4 al 21,8.

In relazione alle specifiche difficoltà delle Regioni del Sud, che presentavano, e ancora hanno, livelli di copertura bassi, sono state destinate negli anni maggiori risorse statali; inoltre, per supportare le Regioni in questo sforzo sono state avviate dal Dipartimento e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali specifiche azioni di assistenza tecnica rivolte ai territori che presentano le maggiori criticità, sia nell'utilizzo delle risorse che nella programmazione dei servizi. A completamento di tali azioni è stato avviato un programma di intervento straordinario, il PAC - Piano d'Azione e Coesione per i Servizi di cura all'Infanzia e agli Anziani non autosufficienti - a cui partecipano il Dipartimento per le politiche della famiglia ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e la cui attuazione è stata affidata al Ministero dell'Interno, individuato quale autorità di gestione responsabile, rivolto proprio a Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

La lettura dei dati e delle informazioni disponibili nel presente rapporto ci dicono che nell'ultimo decennio si è vista una crescita tendenziale della tenuta e dell'ampliamento dell'offerta di "nido" rispetto alle tipologie integrative, della diversificazione dell'offerta, del ruolo sempre più importante del privato come ente gestore soprattutto nei servizi integrativi, dell'accoglienza anticipata alle scuole per l'infanzia soprattutto nel sud pur nella permanenza di forti differenze territoriali. Dal lato della domanda si registra invece una maggiore difficoltà delle famiglie a sostenere le rette e delle amministrazioni comunali a sostenere il sistema integrato, quindi un aumento di elementi di criticità nella copertura dell'offerta.

Come già evidenziato nel rapporto precedente, in un contesto variegato e complesso come quello dei servizi per l'infanzia da 0 a 3 anni nelle diverse regioni italiane, è importante che si diffonda sempre (di) più l'idea di promuovere un sistema di *Welfare Community*, all'interno del quale le risorse e gli attori disponibili interagiscano e siano valorizzati in maniera integrata, diventando sempre più consapevoli del proprio ruolo e di quello degli altri e capaci di farsi carico dei problemi della comunità. Ciò non significa, naturalmente, scegliere a priori ciò che è più opportuno ed efficace, ma lavorare lungo alcune direttrici principali, quali l'approccio integrato, proattivo e innovativo che, sempre ponendo al centro il bambino e la sua crescita armonica, siano di maggiore supporto e sostegno, in maniera modulare, alle famiglie nel loro insieme e nelle diverse situazioni, più o meno critiche, per sostenerle nei propri progetti di vita. Il tema della qualità dei servizi, intorno al quale è stato portato avanti il percorso all'interno del gruppo di monitoraggio, ha una particolare rilevanza perché contribuisce alla attuazione concreta delle politiche di pari opportunità per i bambini dell'intero territorio italiano. I nidi e i servizi integrativi per l'infanzia da 0 a 3 anni non hanno e non devono più avere un carattere assistenziale, ma essere considerati come luoghi dove i più piccoli possano vivere esperienze significative, elaborate e realizzate da personale qualificato in ambienti funzionali alla loro crescita. Infatti, le numerose indagini condotte a livello internazionale e nazionale evidenziano come dei servizi così intesi abbiano ricadute positive non solo sulla crescita e lo sviluppo dei bambini, ma anche sulle famiglie che trovano in essi oltre ad un aiuto nella conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, uno spazio di incontro, confronto e crescita della propria dimensione genitoriale.

I dati, le informazioni, le analisi e gli approfondimenti offerti dal presente rapporto mostrano come il "Piano straordinario del 2007" abbia attivato, animato e sostenuto un processo di rinnovamento, riflessione e sviluppo delle politiche e degli interventi in materia a livello centrale, regionale e locale, che può essere utile continuare. Anche alla luce degli ultimi provvedimenti a livello centrale, regionale e locale appare sempre più sentita la necessità di andare verso la definizione di politiche sistemiche per le famiglie che, pur tenendo conto delle specificità territoriali, definiscano una quadro di riferimento nazionale che permetta a tutti i nuclei di convivenza nel loro insieme, e non solo alle singole persone che ne fanno parte, di potersi avvalere nel lungo periodo di servizi di qualità, facilmente accessibili ed economicamente sostenibili.

INTRODUZIONE

Negli ultimi anni, l'importanza di un'educazione per la prima infanzia di alta qualità e la cura ha prodotto un elevato volume di riflessioni sulle politiche e i possibili interventi a favore dello sviluppo di questi servizi. Tali riflessioni si sono avute non solo a livello nazionale ma anche e, soprattutto, internazionale favorendo una intensa circolazione di idee che ha contribuito a focalizzare l'attenzione su questi servizi e sulla necessità di promuovere attente politiche di sviluppo non solo quantitativo, ma anche qualitativo.

Le riflessioni condotte fino ad oggi hanno evidenziato come investire sui servizi all'infanzia non sia una questione che riguarda le politiche familiari, e neppure è solo questione – relevantissima – della tutela dei diritti dei piccoli cittadini: è questione che riguarda la possibilità del nostro Paese di tornare a crescere e di pensarsi al futuro. I dati internazionali confermano come i primi anni di vita siano un passaggio tanto cruciale al punto di determinare il percorso di ciascuno nella vita adulta. È in questa fascia di età che si costruiscono le pari opportunità.

Nel quadro delle trasformazioni che hanno caratterizzato il nostro Paese negli ultimi trent'anni, particolare rilevanza assume il calo della natalità (il calo delle nascite è da attribuirsi per lo più alla diminuzione dei nati da genitori entrambi italiani, quasi 54 mila in meno rispetto al 2008), che ha prodotto mutamenti anche in relazione alla concezione dei figli e alla loro presenza all'interno della famiglia. Negli ultimi anni si è andata infatti affermando la consapevolezza della necessità di servizi di qualità che pongano come fulcro il benessere della persona/bambino e che consentano a tutti i bambini di vivere esperienze sociali stimolanti, sino ad arrivare alla previsione di un sistema integrato di servizi anche per i più piccoli. Tale esigenza nasce, peraltro, anche da altri fattori, tra i quali il principale è senza dubbio rappresentato dall'insufficiente disponibilità di posti nei nidi d'infanzia.

Lo stesso "Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio-educativi", frutto dell'Intesa raggiunta il 26 settembre 2007 in sede di Conferenza Unificata, poneva in risalto la necessità di investire con misure straordinarie nella rete dei servizi alla prima infanzia, esplicitando in un documento istituzionale anche questa evoluzione culturale che vede i servizi caratterizzarsi come luoghi volti alla triplice direzione della promozione del benessere e dello sviluppo dei bambini, della conciliazione dei tempi di lavoro e di cura, e del sostegno al ruolo educativo dei genitori.

Il Piano straordinario ha costituito per le Regioni e Province autonome un intervento molto importante che ha permesso di promuovere lo sviluppo di questi servizi. È evidente però che gli interventi fatti fino a questo momento, per quanto importanti, non sembrano sufficienti a garantirne un reale radicamento sui territori. Se non riusciamo a garantire dei fondi ordinari, anziché straordinari, corriamo il serio rischio che non solo si determini un'involuzione rispetto alle conquiste realizzate fino a questo momento, ma che anche le realtà più forti, conseguentemente alla crisi in atto, si vedano costrette ad arretrare rispetto a quanto garantito, in termini di servizi per la prima infanzia, fino a questo momento.

Il rapporto che presentiamo parla abbastanza chiaro: il piano straordinario ha dato una spinta importante per lo sviluppo di questi servizi, ma a distanza di qualche anno, in cui i finanziamenti da parte del Governo sono stati pochi se non totalmente assenti, si comincia già ad avvertire le prime avvisaglie di cedimento. Lo sviluppo di questi servizi, in molte aree del nostro territorio ha avuto uno stop di arresto e in altre si assiste addirittura a forme di arretramento. È dunque importante riflettere su questa situazione e il presente monitoraggio, oltre a fornire dati sulla rete nazionale di sviluppo di questi servizi, offre una serie di riflessioni e informazioni importanti rispetto a temi di primo piano connessi a questi servizi.

Nell'auspicio che il cammino intrapreso dal nostro Paese possa continuare nell'ottica della tutela dei diritti dei bambini più piccoli e delle loro famiglie, il presente rapporto di monitoraggio tenta di offrire un quadro aggiornato al 31-12-2013 sullo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia, senza trascurare possibili spunti di riflessione prospettici, utili ad un aggiornamento ed al consolidamento delle politiche condotte fino a questo momento.

Il rapporto si articola intorno a tre ambiti:

- il primo è costituito da tre contributi generali in cui, oltre a offrire un quadro d'insieme dell'andamento del Piano, in grado di restituire una sintesi chiara e dettagliata dell'importanza e dei benefici addotti dalle politiche innescate dagli investimenti in favore dello sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia, si propone un commento approfondito ai dati aggiornati disponibili, cui fa da complemento un piccolo repertorio di tavole statistiche da cui è possibile trarre informazioni riguardo alla consistenza quantitativa e qualitativa della rete dei servizi nelle diverse aree territoriali e all'andamento delle dinamiche finanziarie legate all'attuazione del "piano straordinario". La sezione si chiude con un intervento di sintesi sui risultati dei lavori condotti dal gruppo di approfondimento tematico che, tra giugno e novembre 2014, ha riflettuto e approfondito possibili orientamenti condivisi sui temi della qualità dei servizi educativi per la prima infanzia:
- il secondo ambito è costituito da tre contributi di approfondimento in cui, in modo diverso e da punti di vista differenti, si riflette sul difficile problema del dare risposta all'esigenza di una nuova legge per la prima infanzia e sull'importanza di avere servizi di qualità. Un ultimo contributo è poi dedicato alle sezioni primavera e agli anticipi;
- l'ultimo ambito del rapporto è stato dedicato all'approfondimento delle iniziative promosse dalle organizzazioni e autorità centrali. In particolare si è postato attenzione:
 - ad alcune riflessioni promosse da ISTAT;
 - allo sviluppo del Piano di Azione e Coesione;
 - al progetto SinSe.

I contenuti informativi del Rapporto e gli spunti di analisi e approfondimento che ne costituiscono complemento offrono un quadro complessivo dal quale si evidenzia come il "piano straordinario" abbia sostenuto e animato un processo di rinnovamento e sviluppo delle politiche su cui è possibile fare un bilancio, utile evidentemente anche nella prospettiva di un aggiornamento e un rilancio ulteriore delle politiche di settore nel prossimo futuro.

CONTRIBUTI GENERALI

DAL PIANO STRAORDINARIO AD OGGI i provvedimenti del governo per lo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia

di *Luciana Saccone* – Dipartimento per le politiche della famiglia

Introduzione

In occasione del Consiglio europeo di Barcellona nel 2002, gli Stati membri si erano posti l'obiettivo comune di garantire, entro il 2010, l'accesso a strutture educative a tempo pieno dell'infanzia ad almeno il 90% dei bambini in età compresa tra i 3 anni e 5 anni, e ad almeno il 33% dei bambini al di sotto dei 3 anni. Ad oggi l'Italia ha raggiunto il primo obiettivo del 90%, ma non ancora quello del 33%. Sulla scorta degli obiettivi di Barcellona, ai quali sono seguiti quelli della "Strategia dell'Unione Europea 2020", l'attività principale del Dipartimento per le politiche della famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri si è concentrata soprattutto sull'incremento dei luoghi destinati alla cura dell'infanzia e dell'educazione pre-scolastica, per incrementare il numero di bambini che accedono a questi servizi e consentire a un maggior numero di genitori, soprattutto madri, di inserirsi nel mercato del lavoro.

Nel 2007 con apposita Intesa in Conferenza Unificata - in applicazione di quanto previsto dalla legge finanziaria approvata per il medesimo anno - il Dipartimento per le politiche della famiglia ha avviato un Piano straordinario triennale per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia, attuato dalle Regioni e Province autonome, alle quali sono state trasferite con successive intese fino al 2012 risorse complessive pari ad oltre 616 milioni di euro, per potenziare l'offerta dei servizi per la prima infanzia e garantirne la qualità.

Il Piano ha dato risposta alla necessità di investire, con misure straordinarie, nella rete dei servizi per la prima infanzia, esplicitando come tali servizi si caratterizzino quali luoghi volti alla triplice funzione della promozione del benessere e dello sviluppo dei bambini, della conciliazione dei tempi di lavoro e di cura, e del sostegno al ruolo educativo dei genitori.

Il Dipartimento ha contribuito alla piena realizzazione del Piano da un lato sostenendo - anche negli anni successivi al primo triennio - con specifiche risorse a valere sul Fondo per le politiche per la famiglia le Regioni nell'attuazione degli interventi sui territori, dall'altro accompagnandone la piena realizzazione attraverso l'avvio di diversificate iniziative complementari per lo sviluppo e la diffusione delle conoscenze nel settore dei servizi per la prima infanzia.

Infatti, in attuazione del Piano sono state realizzate dal 2007 molteplici attività sia per monitorarne gli effetti sia per favorire la raccolta e la diffusione di informazioni e conoscenze sui servizi per la prima infanzia a livello nazionale tra tutti i soggetti coinvolti nel sistema integrato.

Le attività di monitoraggio sviluppate a supporto del Piano straordinario di sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia non hanno dunque solamente riguardato la verifica di efficacia dei finanziamenti destinati dal Governo e dalle Regioni a incentivare lo sviluppo del sistema dei servizi educativi del Paese, ma hanno costituito il contesto nel quale sono state condivise ed integrate a livello nazionale le informazioni e conoscenze sulle politiche e gli interventi svolti nel settore nei diversi territori.

L'intensa e articolata attività di monitoraggio è stata svolta d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, le cui funzioni sono state affidate all'Istituto degli Innocenti.

Fondamentale è stata in questi anni la fattiva collaborazione delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali e lo stile di scambio e condivisione che si è realizzato tra i diversi territori ed i diversi livelli istituzionali, stile che ha caratterizzato i percorsi avviati ed ha permesso di costruire una efficace comunità di pratiche, che ha trovato nelle amministrazioni centrali luoghi di coordinamento e strumenti di supporto per la piena condivisione e valorizzazione delle migliori esperienze ed anche delle principali criticità.

I servizi per la prima infanzia: l'evoluzione delle finalità negli ultimi decenni

L'evoluzione delle finalità attribuite ai servizi rivolti ai bambini in età 0-3 anni ha accompagnato fin dall'inizio lo sviluppo dei servizi stessi ed ha portato all'attuale considerazione dei servizi per la prima infanzia in termini multifunzionali. Tale evoluzione è legata allo sviluppo avvenuto nel secolo scorso della cultura dell'infanzia e sull'infanzia, correlata alla diversa immagine stessa del bambino.

I servizi per la primissima infanzia sono nati negli anni '30 come servizi di carattere sanitario ed assistenziale in ambito aziendale, a favore delle mamme che lavorano (RD 718/1926) ed in seguito sono stati definiti dalla Legge 1044 del 1971 come Servizi sociali di interesse pubblico "per provvedere alla temporanea custodia dei bambini per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia ed anche per facilitare l'accesso della donna al lavoro nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale".

A partire dagli anni settanta questi servizi, in assenza di ulteriori interventi normativi statali, si sono sviluppati nei singoli territori regionali, anticipando spesso nella prassi e nella dimensione fattuale la normazione che poi è seguita. Alcuni territori in particolare si sono dimostrati molto fecondi, sia nella diffusione dei servizi che nella elaborazione di una ampia e condivisa riflessione sulla identità dei servizi stessi. Con il contributo dell'ambito universitario e scientifico si è sviluppato un ampio dibattito sui temi pedagogici ed educativi relativi a servizi dedicati a bambini molto piccoli. Tali ricerche ed approfondimenti, arricchiti dai progressi recenti nel campo delle neuroscienze, hanno portato ad affermare che cura ed educazione sono intrecciate e inseparabili nei primi anni di vita del bambino, e dunque i servizi per la prima infanzia si caratterizzano anche per la loro finalità educativa. "Il cambio, il pasto, il sonno sono momenti relazionali appaganti, non solo perché rispondono ai bisogni primari del bambino, quelli biologici, ma perché confermano una mutata concezione dell'educazione che si connota come capacità di "prendersi cura" del bambino/a nell'interesse del suo divenire e del suo formarsi", così il prof. Enzo Catarsi (*Bisogni di cura al nido. Il pasto, il cambio, il sonno* Catarsi Enzo - Baldini Roberta).

La finalità educativa di questi servizi si è definitivamente affermata dopo il 2000 quando la riforma del Titolo V, e le diverse sentenze della Corte Costituzionale che l'hanno accompagnata hanno contribuito a definire la materia dei servizi per la prima infanzia e dunque le finalità di tali servizi.

Si può ricordare, tra le altre, la sentenza della Corte Costituzionale n. 467 del 2002 che indica come «Il servizio fornito dall'asilo nido non si riduce ad una funzione di sostegno alla famiglia nella cura dei figli o in mero supporto per facilitare l'accesso dei genitori al lavoro, ma comprende anche finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino».

Nel 2007 il più importante intervento realizzato nel settore negli ultimi anni a livello nazionale, ovvero il Piano straordinario per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio educativi per la prima infanzia, ha affermato la multifunzionalità di tali servizi, individuando – come già detto - tre principali finalità, ovvero la promozione del benessere e dello sviluppo dei bambini, il sostegno del ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura.

In Europa - come in Italia - i servizi per la prima infanzia sono stati considerati fino a pochi anni fa soprattutto come strumenti per favorire la conciliazione e quindi l'occupazione femminile, secondo un quadro interpretativo che si è recentemente evoluto verso un'ottica multifunzionale: nell'agenda di

Lisbona del 2000 il tema dell'occupazione femminile era prevalente, ma recentemente anche a livello europeo è ormai condiviso che i servizi per la prima infanzia abbiano finalità più ampie.

La Comunicazione della Commissione Europea (2011) 66 del 17 febbraio 2011, dal titolo “Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori” afferma che l’educazione e la cura della prima infanzia (Early Childhood Education and Care – ECEC) costituisce la base essenziale per il buon esito dell’apprendimento permanente, dell’integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità. Assumendo un ruolo complementare a quello centrale della famiglia, l’ECEC ha un impatto profondo e duraturo che provvedimenti presi in fasi successive non sono in grado di conseguire.” Dunque oltre al riconoscimento del beneficio indiretto sulla conciliazione e occupazione femminile si evidenziano altri benefici sociali, economici ed educativi diretti alle bambine ed ai bambini che frequentano questi servizi, che devono essere però di alta qualità.

La Comunicazione rileva inoltre come i servizi per la prima infanzia favoriscono particolarmente i bambini disagiati, provenienti da un contesto migratorio ed a basso reddito, contribuendo alla inclusione sociale dei bambini e delle loro famiglie e ricorda come l’ECEC è in grado di massimizzare soprattutto per i soggetti appartenenti a gruppi svantaggiati i tassi di rendimento nel corso del ciclo di apprendimento permanente.

L’attenzione all’inclusione e l’investimento sul capitale umano dei bambini dei servizi per la prima infanzia costituiscono un valido sostegno alle donne e ai genitori in una moderna lotta alle disuguaglianze, come è stato recentemente ribadito dalla Commissione Europea, che con Raccomandazione (2013) 112 del 20 febbraio 2013 dal titolo “Investire nell’infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale”, partendo dal riconoscimento dello «stretto legame tra la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro e le condizioni di vita dei loro figli (...)» raccomanda di «adottare tutte le misure possibili per favorire tale partecipazione, in particolare per i genitori distanti dal mercato del lavoro o particolarmente a rischio di povertà» adattando il modello e i criteri di ammissibilità ai servizi alle modalità di lavoro sempre più diversificate, ma mantenendo un forte accento sull’interesse superiore dei minori, e dunque una attenzione forte agli aspetti pedagogici. In particolare, inoltre, raccomanda di favorire «l’accesso a servizi educativi per l’infanzia di elevata qualità e a costi sostenibili» alle famiglie in condizioni di vulnerabilità.

In definitiva il superiore interesse del bambino e dunque il suo benessere - presente e futuro - rappresenta il punto di riferimento imprescindibile per realizzare e valutare servizi di qualità.

Il Piano straordinario e le intese successive

Il Piano straordinario triennale per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia, previsto dalla Finanziaria 2007 ed avviato nel settembre del medesimo anno con apposita Intesa in Conferenza Unificata¹, destina 446.462.000,00 euro di risorse statali nel triennio 2007-2009 allo sviluppo dei servizi. Considerato il dato di partenza della presa in carico dei bambini nei servizi per la prima infanzia, pari al 11,4% a livello medio nazionale (ISTAT 2004), d’intesa con le Regioni si è deciso di destinare le risorse alla realizzazione di nuovi posti e di ripartire una quota maggiore di risorse alle otto regioni del sud (nelle quali il valore medio della presa in carico era pari al 4%). Le Regioni del Sud si impegnarono a cofinanziare in maniera molto importante, utilizzando anche le risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate – FAS (oggi Fondo per lo sviluppo e coesione), mentre le rimanenti regioni si impegnarono a contribuire con un ulteriore 30%.

Al termine del Piano triennale anche per il 2010 il Dipartimento per le politiche della famiglia destina

¹ Intesa del 26 settembre 2007, integrata dalla Intesa del 14 febbraio 2008

una quota importante del Fondo per le politiche della famiglia per sostenere ancora lo sviluppo del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia. Il 7 ottobre 2010 è infatti sancita in Conferenza Unificata l'intesa per il riparto a favore delle Regioni della quota del Fondo per le politiche della famiglia 2010 destinato ai servizi socio-educativi per la prima infanzia e di altri interventi a favore delle famiglie, pari a 100 milioni.

Le risorse ripartite nel 2010 sono finalizzate:

- in via prioritaria, al proseguimento dello sviluppo e al consolidamento del sistema integrato di servizi socio-educativi per la prima infanzia, utilizzabili per l'attivazione di nuovi posti, per sostenere costi di gestione dei posti esistenti e per il miglioramento qualitativo dell'offerta;
- alla realizzazione di altri interventi a favore delle famiglie numerose o in difficoltà, sulla base della valutazione del numero e della composizione del nucleo familiare e dei livelli reddituali.

Con tale iniziativa si è inteso mantenere alto l'impegno del Dipartimento nel sostenere lo sviluppo del sistema integrato dei servizi, in particolare destinando le risorse anche al sostegno delle spese di gestione dei servizi, nonché ad interventi volti a migliorare il livello qualitativo della offerta.

Alle risorse fin qui presentate vanno ad aggiungersi nel 2012 quelle ulteriormente oggetto di ripartizione tramite due nuove specifiche Intese in sede di Conferenza Unificata. Nello specifico il 2 febbraio 2012 sono stati ripartiti 25 milioni del Fondo per la famiglia a favore delle Regioni e Province Autonome per proseguire lo sviluppo del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia, oltre che per realizzare servizi di Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) e nella successiva seduta del 19 aprile 2012 sono stati ripartiti ulteriori 45 milioni afferenti il medesimo Fondo, destinati sia allo sviluppo del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia, sia alla realizzazione di servizi a favore dell'invecchiamento attivo.

In definitiva con il Piano straordinario triennale avviato nel 2007 e con le successive Intese di riparto del Fondo famiglia del 2010 e 2012 il Dipartimento ha stanziato a favore dello sviluppo dei servizi per la prima infanzia oltre 616 milioni di euro. Le Regioni hanno contribuito cofinanziando con oltre 300 milioni. Considerando anche le altre iniziative statali, come la sperimentazione delle sezioni primavera e i nidi aziendali nella PA, complessivamente sono stati messi a disposizione dei territori oltre 1.000 milioni di euro negli ultimi sei anni a favore dei servizi per la prima infanzia, oltre che ad altri servizi per le famiglie. Il Dipartimento per le politiche della famiglia ha promosso un primo piano di finanziamento triennale e, in applicazione di quanto previsto dal Governo nella Legge finanziaria n. 296/06, nel mese di settembre 2007 ha sancito una apposita Intesa in Conferenza Unificata che ha consentito l'avvio del Piano straordinario triennale per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia. Con successive Intese di riparto del Fondo per le Politiche per la famiglia nel 2010 e 2012, il Dipartimento ha continuato a trasferire risorse alle Regioni per potenziare l'offerta dei servizi per la prima infanzia e garantirne la qualità.

Complessivamente il Dipartimento, nel periodo 2007-2012, ha stanziato a favore delle Regioni risorse pari a 616.462.000,00 euro per lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia, risorse che hanno permesso la realizzazione di oltre 55mila nuovi posti nei servizi e l'avvio di una importante fase di attenzione ed investimenti nel settore anche in termini di qualità dei servizi. Una tendenza confermata in questo rapporto dall'analisi dei dati più recenti.

L'erogazione delle risorse finanziarie

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia

Piano straordinario per lo sviluppo del sistema dei servizi socio educativi per la prima infanzia 2007-2009 e Intese successive

Ripartizione delle risorse statali secondo le Intese 2007 e 2008, 2010 e 2012

	Intesa 26 set 07 Piano straordinario nidi	Intesa 14 feb 08 Piano straordinario nidi	Intesa 7 ott 10 Servizi per la prima infanzia e servizi per la famiglia	Intesa 2 feb 12 Servizi per la prima infanzia e ADI	Intesa 19 apr 12 Servizi per la prima infanzia e servizi per anziani e famiglia	Totale risorse Intese
Piemonte	17.512.157	5.483.468	7.181.160,0	1.795.000	3.231.000	35.202.785
Valle d'Aosta	814.020	254.889	288.613,0	72.500	130.500	1.560.521
Lombardia	42.536.392	13.319.145	14.149.712,0	3.537.500	6.367.500	79.910.249
prov. Bolzano	2.249.055	704.232	823.645,0	205.000	369.000	4.350.933
prov. Trento	2.280.456	714.064	844.178,0	210.000	378.000	4.426.699
Veneto	22.437.765	7.025.792	7.276.843,0	1.820.000	3.276.000	41.836.401
Friuli	5.639.151	1.765.751	2.193.450,0	547.500	985.500	11.131.352
Liguria	5.975.673	1.871.124	3.019.194,0	755.000	1.359.000	12.979.991
Emilia Romagna	20.403.597	6.388.846	7.083.800,0	1.770.000	3.186.000	38.832.244
Toscana	16.720.484	5.235.577	6.554.596,0	1.640.000	2.952.000	33.102.656
Umbria	3.653.156	1.143.889	1.641.711,0	410.000	738.000	7.586.756
Marche	7.024.197	2.199.441	2.645.418,0	662.500	1.192.500	13.724.056
Lazio	29.450.405	9.221.615	8.600.424,0	2.150.000	3.870.000	53.292.443
Abruzzo	7.670.793	2.401.906	2.451.171,0	612.500	1.102.500	14.238.870
Molise	2.296.807	719.184	797.665,0	200.000	360.000	4.373.656
Campania	58.141.640	18.205.516	9.982.914,0	2.495.000	4.491.000	93.316.070
Puglia	30.395.536	9.517.557	6.976.912,0	1.745.000	3.141.000	51.776.005
Basilicata	4.081.345	1.277.965	1.230.438,0	307.500	553.500	7.450.748
Calabria	16.917.157	5.297.160	4.112.312,0	1.027.500	1.849.500	29.203.628
Sicilia	36.081.165	11.297.862	9.185.438,0	2.297.500	4.135.500	62.997.464
Sardegna	7.719.049	2.417.016	2.960.406,0	740.000	1.332.000	15.168.471
	340.000.000	106.462.000	100.000.000	25.000.000	45.000.000	616.462.000

Le risorse statali sono state tutte impegnate dal Dipartimento ma non sono state tutte erogate, in quanto le procedure per l'erogazione dei finanziamenti, diverse per le diverse Intese, prevedono che le Regioni ne facciano richiesta al Dipartimento, programmandone preventivamente la destinazione con atti regionali, d'intesa con le autonomie locali.

L'intesa relativa al primo triennio prevede che l'erogazione sia subordinata all'utilizzo delle risorse erogate l'anno precedente. L'intesa del 2010 prevede la sottoscrizione di un accordo attuativo tra Dipartimento e la singola Regione, a seguito del quale vengono erogate in un'unica soluzione le risorse ripartite dall'Intesa. L'intesa del 2 febbraio 2012 prevede che le risorse siano trasferite in unica soluzione alle Regioni a seguito di specifica richiesta, nella quale sono indicate le azioni da realizzare individuate in accordo con le autonomie locali. L'intesa del 19 aprile 2012 prevede, invece, che le risorse siano erogate in due *tranche*, rispettivamente del 60% e del 40%, a seguito della sottoscrizione di accordi attuativi tra il Dipartimento per le politiche della famiglia e le singole Regioni e previa approvazione di specifici programmi regionali di intervento e relativo assenso dell'Anci.

Per le Province autonome di Trento e Bolzano non si procede all'assegnazione delle somme indicate nella proposta di riparto in quanto, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 2, comma 109 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, le relative somme sono versate all'entrata del bilancio dello Stato.

Ad oggi, sulla base dei dati di monitoraggio, è stato erogato alle Regioni e Province autonome dal Dipartimento più del 92% delle risorse stanziare, ovvero 571.715.984,00 euro dei complessivi 616.462.000,00 euro, che sono quindi a disposizione dei territori per raggiungere l'obiettivo di incrementare i posti presso i servizi socio educativi per la prima infanzia e sostenere i costi e la qualità.

Al 30 novembre 2014, con riferimento al primo triennio 2007-2009 rimangono da erogare le risorse dell'Esercizio Finanziario 2009 - pari a 17.100.482 euro - alla Regione Campania, che sulla base dei dati del monitoraggio avviato dal Dipartimento mostra maggiori difficoltà nell'utilizzo delle risorse già erogate e nella programmazione delle risorse da erogare.

Anche con riferimento all'Intesa 2010 rimangono da erogare le risorse alla Regione Campania -

9.982.914 euro. Mentre ad aprile del corrente anno è stato erogato un importo definitivo di 288.613,00 euro alla Regione Valle d'Aosta.

Per quanto attiene l'intesa del 2 febbraio 2012 sono pervenute, al 30 ottobre 2014, specifiche richieste di erogazione del finanziamento, accompagnate dagli atti programmatori regionali da parte di 17 Regioni. Rimangono ancora da erogare risorse pari ad euro 2.567.500,00 nei confronti della Regione Campania, che non ha ancora avviato i necessari atti programmatori, e della Regione Val d'Aosta.

In relazione all'Intesa del 19 aprile 2012, a seguito degli atti programmatori regionali, al 30 ottobre 2014, sono stati siglati accordi attuativi ed è stato erogato, come previsto, il 60% delle risorse assegnate a diciotto Regioni. Inoltre alle Regioni Piemonte, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Umbria, Abruzzo e Molise è stato erogato anche il saldo. Complessivamente ad oggi rimangono da erogare alle Regioni 15.094.000,00 euro. Da questo quadro emerge che, anche per queste intese la Regione Campania, non ha ancora avviato la programmazione delle risorse e siglato l'accordo previsto.

Complessivamente rimangono da erogare risorse pari a 44.745.695,00 euro ripartite con le Intese a favore delle Regioni e Provincie Autonome.

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia

Piano straordinario per lo sviluppo del sistema dei servizi socio educativi per la prima infanzia e Intese successive

Risorse statali stanziare per Esercizio Finanziario e da erogare al 30 novembre 2014

	Intese 2007 e 2008: Piano triennale			Intesa 2010	Intesa 2012	TOTALE risorse stanziare	di cui erogate
	EF 2007	EF 2008	EF 2009	EF 2010	EF 2012		
Piemonte	7.210.888	10.634.104	5.150.634	7.181.180,0	5.026.000	35.202.787	35.202.787
Valle d'Aosta	335.185	484.306	239.418	288.613,0	203.000	1.560.521	1.435.821
Lombardia	17.514.985	25.829.849	12.510.704	14.149.712,0	9.905.000	79.910.249	77.363.249
prov.Bolzano	926.082	1.365.718	661.487	823.645,0	574.000	4.350.932	4.350.932
prov.Trento	939.011	1.384.787	670.722	844.178,0	588.000	4.426.699	4.426.699
Veneto	9.239.080	13.625.718	6.599.343	7.276.843,0	5.096.000	41.836.984	41.836.984
Friuli	2.322.003	3.424.324	1.658.574	2.193.450,0	1.533.000	11.131.351	10.737.151
Liguria	2.460.571	3.628.675	1.757.551	3.018.184,0	2.114.000	12.979.991	12.979.991
Emilia Romagna	8.401.481	12.389.905	6.001.058	7.083.800,0	4.956.000	38.832.244	38.832.244
Toscana	6.884.905	10.153.365	4.917.789	6.554.596,0	4.592.000	33.102.655	31.921.855
Umbria	1.504.241	2.218.346	1.074.458	1.641.711,0	1.148.000	7.586.755	7.586.755
Marche	2.892.316	4.265.381	2.065.940	2.645.418,0	1.855.000	13.724.056	13.247.056
Lazio	12.126.637	17.883.499	8.661.884	8.600.424,0	6.020.000	53.282.444	51.744.444
Abruzzo	3.158.562	4.657.322	2.258.116	2.451.171,0	1.715.000	14.238.170	14.238.171
Molise	945.744	1.394.716	675.531	787.665,0	560.000	4.373.656	4.373.656
Campania	23.940.675	35.305.998	17.100.482	9.982.914,0	6.986.000	93.316.070	59.246.673
Puglia	12.515.809	18.457.421	8.938.863	6.976.912,0	4.886.000	51.776.005	50.519.605
Basilicata	1.680.554	2.478.361	1.200.396	1.230.438,0	861.000	7.450.748	7.229.349
Calabria	6.965.888	10.272.794	4.975.634	4.112.312,0	2.877.000	29.203.628	28.463.828
Sicilia	14.856.950	21.909.969	10.612.107	9.185.438,0	6.433.000	62.997.464	61.343.264
Sardegna	3.178.432	4.687.324	2.270.309	2.960.406,0	2.072.000	15.168.471	14.635.671
TOTALE	140.000.000	206.461.882	100.000.000	100.000.000	70.000.000	616.461.882	571.715.984

I Piani regionali

Regioni	Risorse programmate (2007/2013)			Risorse assegnate (2007/2013)		
	Finanziamento da Piano nazionale	Co-finanziamento previsto da piano nazionale	Ulteriori finanziamenti definiti	Finanziamento da Piano nazionale	Co-finanziamento previsto da piano nazionale	Ulteriori finanziamenti definiti
Piemonte	€ 32.702.625	€ 20.433.330	/	€ 32.702.625	€ 19.904.320,94	€ 100.001
Valle d'Aosta	€ 1.488.022,09	€ 38.984.724	/	€ 1.488.022,09	€ 38.984.724	/
Liguria	€ 12.979.990,38	€ 3.915.171,30	€ 62.705	€ 12.979.990,38	€ 3.915.171,30	€ 62.705
Lombardia	€ 62.555.538	€ 16.756.661	/	€ 62.555.538	€ 16.756.661	/
Bolzano	€ 2.953.288,30	€ 885.986,49	€ 13.009.174,36	€ 2.291.801	/	€ 12.044.231,76
Trento	€ 3.838.699	€ 96.414.448	€ 9.444.064,23	€ 3.838.699	€ 96.414.448	€ 9.444.064,23
Veneto	€ 38.109.558	€127.734.840,76	€ 16.254.000	€ 38.109.558	€127.734.840,76	€ 17.754.000
Friuli-Ven. Giulia	€ 10.037.901,79	€ 17.748.538,84	€ 30.281.500	€ 8.604.901	€ 10.748.538,84	€ 35.850.131,62
Emilia-Romagna	€ 37.032.243	€ 41.608.826,50	€ 8.650.000	€ 37.032.243	€ 41.608.826,50	€ 8.650.000
Toscana	€ 28.706.060	€ 3.293.409	€ 3.293.409	€ 25.170.842,64	€ 7.349.765,02	€ 237.135
Umbria	€ 6.347.045,21	€ 1.439.113,57	€ 4.948.147,24	€ 6.347.045,21	€ 1.439.113,57	€ 4.948.147,24
Marche	€ 11.869.056	€ 4.611.819	€ 39.350.812,85	€ 10.449.408,18	€ 4.611.819	€ 39.350.812,85
Lazio	€ 55.601.419,30	€ 18.074.480,22	/	€ 55.601.419,30	€ 18.074.480,22	/
Abruzzo	€ 12.697.199	€ 4.854.298,84	/	€ 12.697.199	€ 4.854.298,84	/
Molise	€ 5.456.978,40	€ 1.667.000,43	€ 2.027.356,04	€ 3.625.896	€ 1.667.000,43	€ 1.427.356,04
Campania	€ 76.347.156	€ 93.944.180	/	€ 9.986.169,90	€ 29.292.519,98	/
Puglia	€ 51.776.005	€ 42.848.286	€ 45.509.433,10	€ 50.519.605	€ 42.848.286	€ 9.522.040
Basilicata	€ 7.450.747,24	€ 6.365.690,76	€ 3.453.401	€ 6.589.747,24	€ 6.365.690,76	€ 3.453.401
Calabria	€ 31.567.023,23	€ 9.783.737	€ 6.000.000	€ 27.986.371,23	€ 9.783.737	€ 6.000.000
Sicilia	€ 58.861.964	€ 41.000.000	€ 8.207.049,50	€ 47.379.026	€ 41.000.000	/
Sardegna	€ 17.560.338	€ 5.537.699	€ 3.000.000	€ 16.060.564	€ 5.537.699	€ 3.000.000

Il Piano straordinario, proseguito con successive Intese, ha rappresentato una misura di fortissimo impatto in un settore che soffre soprattutto di forti disomogeneità territoriali. Su impulso di tale iniziativa sono stati avviati in tutti i territori i Piani regionali che, non senza alcune difficoltà, perseguono lo sviluppo sia in termini di incremento quantitativo che di crescita qualitativa del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia.

Il monitoraggio finanziario ha evidenziato in questi anni la difficoltà di alcune regioni, in particolare nel sud, a programmare e spendere le risorse disponibili. Si segnala in particolare che la Regione Campania non ha ancora programmato, richiesto ed utilizzato le risorse statali del 2009, del 2010 e del 2012, per un totale di oltre 34 milioni di euro, a fronte di una copertura di servizi che non raggiunge il 3%.

Alle Regioni del Sud, che presentano livelli di copertura particolarmente bassi, sono state destinate in questi anni maggiori risorse statali e per supportare le Regioni in questo sforzo sono state avviate dal Dipartimento e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali specifiche azioni di assistenza tecnica rivolte ai territori che presentano le maggiori criticità, sia nell'utilizzo delle risorse che nella programmazione dei servizi, come

verrà illustrato più avanti.

Ciò nonostante, come dimostrato anche dagli ultimi dati ISTAT riferiti al 2012/2013, rimangono forti le differenze territoriali, i bambini fra 0 e 2 anni che usufruiscono di asili nido comunali o finanziati dai comuni variano dal 3,6% dei residenti al Sud al 17,5% al Centro. La percentuale dei Comuni che garantiscono la presenza del servizio varia dal 22,5% al Sud al 76,3% al Nord-est. Rimane dunque ampio il divario tra le Regioni nell'offerta pubblica di servizi socio-educativi per la prima infanzia, soprattutto tra il mezzogiorno e il resto del paese. Ad esempio, nella distribuzione regionale dell'indicatore di presa in carico degli utenti per l'anno 2012/2013, ai due estremi vi sono la Calabria con il 2,1% e l'Emilia-Romagna con il 27,3%.

Questa evidenza, presente fin dalla prima attività di monitoraggio, ha portato all'avvio di un programma di intervento straordinario, il PAC - Piano d'Azione e Coesione per i Servizi di cura all'Infanzia e agli Anziani non autosufficienti - a cui partecipano il Dipartimento per le politiche della famiglia ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e la cui attuazione è stata affidata al Ministero dell'Interno, individuato quale autorità di gestione responsabile, rivolto proprio alle quattro Regioni suddette, alle quali vengono destinati 400 milioni di euro da utilizzare per lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia. Un aggiornamento sullo stato di attuazione del PAC è presente in questo rapporto.

Sebbene i dati disponibili sui finanziamenti non siano – come evidenziato anche dalla tabella sottostante – sempre completi al proposito, si può comunque osservare che non tutte le Regioni e Province autonome prevedono stanziamenti ordinari finalizzati a sostenere il sistema dei servizi educativi per la prima infanzia del loro territorio.

Le attività di monitoraggio: un percorso che continua

Gli effetti del Piano sono stati monitorati fin dall'inizio, come previsto dalle Intese - anche al fine di una corretta programmazione delle risorse che si sono rese disponibili nel corso del quinquennio - attraverso una intensa attività di monitoraggio, svolta con il supporto del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza (CNDAA) ed affidata all'Istituto degli Innocenti - che svolge le funzioni del Centro - con la fattiva collaborazione delle Regioni e delle Province autonome, del CISIS (Centro Interregionale Sistemi Informativi Statistici) e dell'ISTAT, accompagnata anche da studi ed approfondimenti su temi specifici.

I risultati di tale attività sono stati raccolti e presentati nei Rapporti di monitoraggio periodici: dal 2008 sono stati realizzati sei Rapporti di monitoraggio, prima cinque semestrali e poi annuali dal 2011.

L'attività di monitoraggio si è articolata da subito in diverse direzioni. Per mezzo di una Scheda di monitoraggio appositamente predisposta ed aggiornata periodicamente dalle Regioni, è stato possibile raccogliere ed elaborare sia dati amministrativo-contabili relativi all'utilizzo delle risorse e all'avanzamento finanziario, sia dati quantitativi sull'offerta dei servizi, sia informazioni sulla normativa regionale di settore e sulla organizzazione regionale dell'offerta dei servizi.

Questo ha permesso di sviluppare un quadro conoscitivo molto ampio e molto approfondito su tutti i territori. La collaborazione delle amministrazioni regionali è stata nel tempo sempre più convinta e qualificata e questo ha contribuito a creare una virtuosa circolarità di informazioni che dal livello locale vanno verso il livello nazionale per tornare a livello locale, arricchite dal confronto con tutti i territori.

Le iniziative svolte nell'ambito del monitoraggio hanno favorito anche lo scambio di informazioni tra le amministrazioni centrali (Dipartimento, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero dell'Istruzione, ISTAT) rendendo possibile una visione molto ampia e completa della attuale offerta dei servizi per la prima infanzia.

Monitoraggio finanziario e quantitativo

La suddetta **Scheda di monitoraggio**, che permette di verificare il livello di attuazione del Piano straordinario in termini di utilizzo delle risorse sia di quelle statali erogate sia di tutti gli interventi realizzati dalla Regione con riferimento ai servizi per la prima infanzia, è stata utilizzata anche per il monitoraggio della Intesa 2010 e delle Intese 2012.

Tramite la stessa scheda sono rilevati presso le Regioni i dati quantitativi relativi all'offerta di servizi per l'infanzia da 0 a 3 anni, sia pubblici che privati. Il dato relativo al privato è particolarmente interessante perché colma una lacuna importante e permette di completare il quadro descritto da ISTAT tramite la Indagine relativa all'offerta pubblica.

Monitoraggio qualitativo

Allo scopo di analizzare gli aspetti qualitativi legati allo sviluppo del sistema, con riferimento ad ambiti specifici quali, ad esempio, i diversi standard regionali, il sistema tariffario, le procedure di autorizzazione ed accreditamento, sono stati realizzati specifici approfondimenti, sia a livello regionale che nazionale, i cui risultati sono stati diffusi nel Rapporto e attraverso appositi seminari.

Una prima iniziativa realizzata - sempre per mezzo della scheda di monitoraggio - ha permesso di raccogliere e classificare secondo le definizioni approvate dal Nomenclatore interregionale dei servizi sociali le diverse denominazioni regionali con cui vengono identificate le tipologie di servizi (nido e servizi integrativi), allo scopo di riconoscere e condividere le principali macro categorie a cui ricondurre le diverse denominazioni, definendo i servizi a partire dalla loro organizzazione.

Nell'ambito delle attività di monitoraggio ci si è mossi, inoltre, nell'intento di avviare un'analisi comparata delle modalità attraverso cui le Regioni Italiane programmano i loro interventi per realizzare gli impegni assunti e sanciti nelle diverse Intese per lo sviluppo di un sistema territoriale di servizi educativi per la prima infanzia. Particolarmente significativo risulta l'avvio e l'aggiornamento periodico della rassegna normativa e regolazione regionale. E' stata realizzata dal 2011 una piattaforma multimediale, disponibile sul sito www.minori.it, che permette di consultare normative e regolamenti regionali in materia di servizi per la prima infanzia, secondo particolari criteri di ricerca. Questa piattaforma, continuamente aggiornata, permette di consultare *on line* la rassegna e l'analisi comparata delle strategie di regolazione del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia, di realizzare approfondimenti regionali e quadri sinottici tra i diversi territori rispetto, ad esempio, agli standard quantitativi o ai criteri di autorizzazione ed accreditamento.

Da tutte queste esperienze, accogliendo una esigenza espressa da molti territori che riconoscono al Dipartimento un ruolo di coordinamento e di diffusione e scambio di esperienze, a partire dal mese di marzo 2013 sono stati avviati tre gruppi tematici impegnati ad avviare – a partire dai dati disponibili – processi di scambio e condivisione orientati alla circolazione di idee, esperienze e modelli, allo scopo di elaborare e condividere possibili proposte di orientamento intorno a specifici ambiti tematici. Ai gruppi hanno partecipato referenti delle Regioni e Province autonome, nonché referenti di Enti locali individuati dalle stesse Regioni e Province autonome.

Il risultato del dibattito all'interno dei gruppi tematici ha portato alla elaborazione di importanti riflessioni che, oltre ad essere state raccolte nel Rapporto di Monitoraggio del 2012, hanno costituito il punto di partenza del nuovo percorso sviluppato nel 2014 che si è concentrato sulla qualità nei servizi educativi per la prima infanzia. L'attenzione è stata posta in particolare su: il sistema integrato e le tipologie di servizi; gli standard ambientali e funzionali dei servizi; gli ambiti come livello intermedio per la programmazione delle politiche; i procedimenti di autorizzazione e accreditamento; riflessioni sulle prospettive di aggiornamento normativo.

Il documento di orientamento contenente le proposte condivise è presentato in questo Rapporto.

I risultati raggiunti ed i principali nodi critici dello sviluppo del sistema integrato dei servizi

In definitiva le informazioni raccolte e diffuse attraverso i rapporti di monitoraggio e gli eventi seminariali hanno permesso, non solo di ampliare il quadro conoscitivo riguardo lo sviluppo di questi servizi a partire dall'inizio del Piano straordinario, ma di entrare nel merito di temi quali l'aggiornamento normativo, i procedimenti di autorizzazione e controllo della rete dei servizi, la strategia di programmazione dei fondi, la sostenibilità dei costi, indispensabili per promuovere una politica di sviluppo e *governance* dei servizi educativi per la prima infanzia.

I rapporti di monitoraggio hanno sistematizzato informazioni, riflessioni, esperienze ed approfondimenti, costituendo una risorsa ricca per animare riflessioni propositive per l'aggiornamento delle politiche e delle esperienze. Il monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia ha permesso dunque non solo una rilevazione dei dati quantitativi relativi ai processi di sviluppo di tali servizi, ma anche la creazione di una rete tra i diversi referenti regionali che, nel corso del tempo, ha condotto al consolidarsi di pratiche di confronto e scambio.

Il costante impegno del Governo a rafforzare le politiche a favore dello sviluppo di tali servizi ha costituito un impulso importante per tutti gli attori del sistema, ha permesso di mantenere alto il livello di attenzione sul settore e sviluppare virtuose sinergie.

I dati e le riflessioni proposte evidenziano alcuni nodi critici per lo sviluppo del sistema integrato.

Il primo riguarda la dimensione quantitativa della offerta, ancora lontana dalla domanda soprattutto nei territori del sud. Al fine di incrementare l'offerta è importante anche lo sviluppo della normativa regionale relativa alle procedure di autorizzazione ed accreditamento, la cui assenza o carenza in alcune Regioni impedisce l'integrazione tra pubblico e privato, ovvero l'emersione di una offerta privata regolamentata e di qualità, all'interno di una *governance* pubblica.

Il secondo nodo riguarda i costi di gestione e la loro sostenibilità. L'aumento della spesa dei comuni (dagli 850 milioni del 2004 ai 1.259 milioni del 2012) che accompagna l'incremento dei servizi, ha avviato in questi anni la riflessione sui temi legati alla qualità ed alla sostenibilità dei costi di gestione dei servizi.

I fattori che principalmente determinano strutturalmente la variazione del costo sono il costo del lavoro e lo standard organizzativo (in particolare il rapporto numerico fra educatori e bambini). Per conciliare «qualità» e «economicità» occorre integrare con equilibrio sia nel pubblico che nel privato fattori quali le garanzie sulla qualità e continuità del lavoro educativo, l'accoglienza dei bambini più piccoli e disabili, l'organizzazione (calendario e turni) maggiormente flessibile.

Sul lato della domanda si è intervenuti, operando in parte con agevolazioni fiscali e, più di recente, con la legge di riforma del mercato del lavoro (n. 92/2012), che all'art. 4, comma 24, lett. b) introduce in via sperimentale per gli anni 2013-2015 la possibilità per le lavoratrici di richiedere un contributo economico utilizzabile alternativamente per il servizio di baby-sitting e per far fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia. Nonostante l'impegno profuso, certamente rimangono criticità degne di attenzione: ancora oggi i tassi di accoglienza dei nidi e dei servizi integrativi per la prima infanzia rimangono bassi (19,7%), con qualche eccezione per alcune Regioni del Centro-Nord. Nel corso del tempo, si è cercato di arginare tale problema mettendo in campo altre opportunità che, tuttavia, lasciano aperte numerose perplessità (pensiamo in questo caso soprattutto agli accessi anticipati alla scuola dell'infanzia da parte di bambini ancora molto più piccoli di quelli cui tale servizio educativo è originariamente destinato).

Appare utile, peraltro, evidenziare la netta spaccatura tra il Mezzogiorno e il resto del Paese, con Regioni come l'Emilia Romagna, la Toscana e l'Umbria che nel 2013 raggiungono rispettivamente percentuali di copertura per la prima infanzia (asili nido e servizi integrativi pubblici e privati) pari al 34,2%, 31,7% e 32,3%, e Regioni come l'Abruzzo, la Calabria e la Sicilia che registrano percentuali pari al 9,4%, 6,1%, 5,9%. Lo stato dei servizi per l'infanzia nelle Regioni meridionali, inoltre, continua a rappresentare una delle più evidenti cause indirette che concorrono ad aggravare il basso tasso di natalità e dell'occupazione femminile.

Ultimi aggiornamenti in merito ai provvedimenti in materia nel 2014

Intesa, ai sensi dell'articolo 1, comma 1252, della legge 27 dicembre 2006, n° 296 del 5 agosto 2014.

Sancita con Decreto di Riparto delle risorse del Fondo per le politiche della Famiglia, per l'anno 2014, l'Intesa destina alle Regioni e alle Province Autonome 5.000.000 euro per attività di competenza regionale e degli enti locali, in base all'art. 1 commi 1259 e 1260, della legge 27 dicembre 2006 n° 296, per finanziare attività a favore della prima infanzia e delle responsabilità genitoriali. Le risorse finanziarie sono ripartite per ciascuna Regione e Provincia autonoma applicando i criteri per la ripartizione del Fondo per le Politiche Sociali.

Disegno di Legge Delega del 10 luglio 2014 Riforma della Pubblica amministrazione (Disegno di Legge n. 1577) che nell'Articolo 11 "Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche" prevede:

- al comma 1: misure per favorire il ricorso alle diverse forme di lavoro *part-time*, nonché il ricorso al telelavoro, attraverso l'utilizzazione delle nuove possibilità offerte dall'innovazione tecnologica, sperimentando forme di *co-working* e *smart-working*.
- al comma 2: Iniziative per garantire ai pubblici dipendenti con figli piccoli o parenti anziani la possibilità di fruire di servizi di supporto alla genitorialità,
- al comma 3: demanda ad una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione degli indirizzi attuativi delle predette misure,
- al comma 4: un finanziamento per gli anni 2014-2016 dal Fondo già previsto dall'art. 596 del codice dell'ordinamento militare, per la realizzazione di asili nido presso caserme del Ministero della difesa in via di dismissione. I suddetti asili saranno accessibili prioritariamente da figli minori dipendenti delle amministrazioni pubbliche, nonché da figli minori di soggetti estranei all'amministrazione che non trovano collocazione nelle strutture pubbliche comunali.

DDL c.d. Jobs Act (Disegno di Legge n. 1428) approvato dal Senato nella sua terza versione l'8 ottobre 2014, si occupa anche della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per garantire adeguato sostegno alla genitorialità, attraverso misure volte a tutelare la maternità delle lavoratrici e favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per la generalità dei lavoratori, partendo dalla revisione e l'aggiornamento di quelle esistenti. I principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega in questa materia specifica prevedono:

- La ricognizione delle categorie di lavoratrici beneficiarie dell'indennità di maternità, nella prospettiva di estendere, eventualmente anche in modo graduale, tale prestazione a tutte le categorie di donne lavoratrici. Potrebbe essere ritenuto opportuno valutare se la formulazione del principio in esame indichi con chiarezza le ulteriori categorie a cui si faccia riferimento, dal momento che, in base al testo unico in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151, per le categorie di lavoratrici subordinate, autonome (ivi comprese le libere professioniste) o aventi rapporti di collaborazione coordinata e continuativa già sono previsti trattamenti di maternità;
- L'estensione alle lavoratrici madri "parasubordinate" del diritto alla prestazione di maternità anche in assenza del versamento dei contributi da parte del committente - cosiddetto principio di automaticità della prestazione.
- L'introduzione di un credito d'imposta (inteso ad incentivare il lavoro femminile) per le donne lavoratrici, anche autonome, che abbiano figli minori o – figli disabili non autosufficienti e che si trovino al di sotto di una determinata soglia di reddito individuale complessivo, nonché l'armonizzazione del regime delle detrazioni (dall'imposta sui redditi) per il coniuge a carico .
- L'introduzione del suddetto credito d'imposta sembra poter incidere anche in ambiti sui quali già opera

l'attuale regime delle detrazioni per il coniuge a carico, con riferimento ai casi in cui, nell'attuale ordinamento, il soggetto, pur avendo redditi (in ipotesi, redditi da lavoro), resti, in ragione del basso livello degli stessi, a carico del coniuge (anche ai fini del diritto di quest'ultimo alle corrispondenti detrazioni)³⁹; la prevista "armonizzazione" potrebbe, dunque, riferirsi a tale ambito di eventuale sovrapposizione;

- L'incentivazione di accordi collettivi intesi a facilitare la flessibilità dell'orario di lavoro e la flessibilità dell'impiego di premi di produttività, al fine di favorire la conciliazione tra l'esercizio delle responsabilità di genitore, l'assistenza alle persone non autosufficienti e l'attività lavorativa, anche attraverso il ricorso al telelavoro considera anche l'eventuale riconoscimento, compatibilmente con il diritto ai riposi settimanali ed alle ferie annuali retribuite, della possibilità di cessione fra lavoratori dipendenti dello stesso datore di lavoro di tutti o parte dei giorni di riposo aggiuntivi (rispetto a quelli previsti dalle norme statali) spettanti in base al contratto collettivo nazionale, in favore del lavoratore genitore di figlio minore che necessiti di presenza fisica e cure costanti per le particolari condizioni di salute;

- La promozione dell'integrazione dell'offerta di servizi per l'infanzia, forniti dalle aziende e dai fondi o enti bilaterali, nel sistema pubblico-privato dei servizi alla persona, anche mediante la promozione dell'impiego ottimale di tali servizi da parte dei lavoratori e dei cittadini residenti nel territorio in cui sono attivi.²

- La ricognizione delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, ai fini di poterne valutare la revisione, per garantire una maggiore flessibilità dei relativi congedi - sia di quelli obbligatori sia di quelli parentali, favorendo le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, anche tenuto conto della funzionalità organizzativa all'interno delle imprese.

- L'estensione dei principi e dei criteri direttivi in quanto compatibili e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, con riferimento al riconoscimento della possibilità di fruizione dei congedi parentali in modo frazionato ed alle misure organizzative intese al rafforzamento degli strumenti di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

² Si ricorda che tali enti - secondo la nozione di cui all'art. 2, comma 1, lettera h), del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 - sono gli "organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento.

DAL PIANO STRAORDINARIO AD OGGI dati, tendenze e prospettive del sistema integrato dei servizi educativi per l'infanzia

di *Aldo Fortunati* – Istituto degli Innocenti di Firenze

Introduzione

Sembra confermato anche nel tempo a noi più recente che la stagione che vive il mondo dei servizi educativi per la prima infanzia tiene insieme ingredienti diversi e per certi versi non facilmente riconducibili a coerenza.

Parliamo di una mancanza di coerenza che è possibile rilevare non solo nel contesto del nostro Paese, ma anche, più in generale, a livello europeo.

Il grafico 1 mostra la percentuale di bambini sotto i tre anni di età che frequentano servizi educativi per la prima infanzia e appare subito evidente come molti Paesi siano ancora in ritardo rispetto alle raccomandazioni europee degli ultimi anni sulla diffusione quantitativa e qualitativa dei servizi educativi.

Occorre ricordare infatti anche in questo contesto come il tema della qualità continua a essere anche nel tempo a noi più prossimo un aspetto centrale nelle riflessioni della Comunità Europea che, nel Consiglio Europeo di Lisbona (2000) prima, e poi in quello di Barcellona del 2002, ribadì la necessità di incentivare le politiche a favore dello sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia attraverso un impegno che conduca gli Stati membri a una copertura territoriale di almeno il 33%.

Quello che, a prima vista, poteva sembrare un intervento volto a incentivare una diffusione solo quantitativa di questi servizi, è stato poi ripreso dalla Comunicazione della Commissione Europea del 2006 COM (2006) 481 “Efficienza ed equità nei sistemi europei d’istruzione e formazione” e, successivamente, in quella del 2011 COM (2011) 66 in cui si sottolineava che «una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva costituisce la base su cui sarà fondato il futuro dell’Europa. Migliorare la qualità e l’efficacia dei sistemi di istruzione in tutta l’UE è una premessa d’importanza fondamentale per tutti e tre gli aspetti della crescita. In tale contesto l’educazione e la cura della prima infanzia (Early Childhood Education and Care – ECEC) costituisce la base essenziale per il buon esito dell’apprendimento permanente, dell’integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità [...]»³.

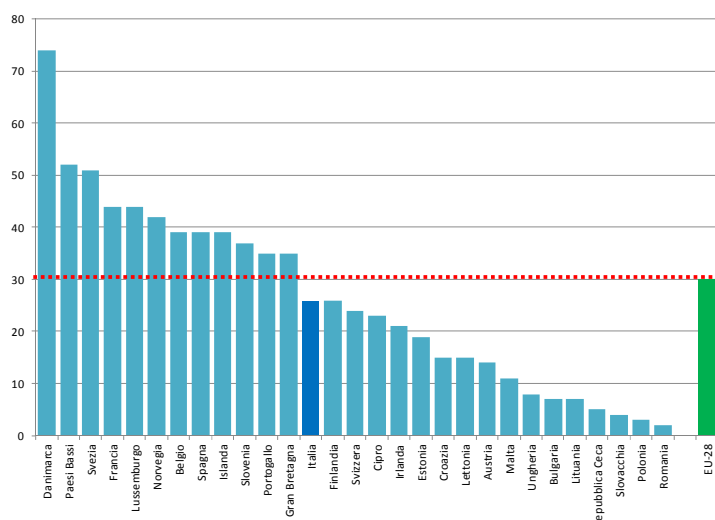
Un ultimo intervento è da rintracciare nella Raccomandazione della Commissione del 20 febbraio 2013 – “Investire nell’infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale” (2013/112/UE), in cui si ribadisce con maggiore forza l’importanza di avere servizi di qualità quali strumenti imprescindibili per ridurre le disuguaglianze fin dalla più tenera età.

Sebbene l’Unione Europea continui a insistere sull’importanza di promuovere politiche a favore dello sviluppo di servizi di qualità per la prima infanzia, l’immagine che possiamo trarre da una lettura dei dati sulla loro diffusione è quella di una forte eterogeneità tra i diversi Stati membri.

Il già citato grafico 1 mostra che, nel 2011, solo dodici paesi dell’Unione europea (oltre a Islanda e Norvegia) hanno raggiunto l’obiettivo e, anche in questo caso nonostante l’Impegno, l’Italia rimane nel dato medio conquistato fino ad oggi al di sotto dell’obiettivo definito.

³ Comunicazione della Commissione “Educazione e Cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori” COM (2011) 66.

Grafico 1. Tassi di partecipazione dei bambini al di sotto dei 3 anni nei servizi educativi per la prima infanzia al 2011



Sebbene i passi avanti compiuti in questi ultimi anni siano stati notevoli, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, è importante, soprattutto in un momento di grave crisi economica, non perdere di vista obiettivi regolativi dello sviluppo del sistema già da tempo definiti, per non correre il rischio di incorrere in possibili – ed evidentemente non auspicabili – prospettive di involuzione.

È importante mantenere viva l'attenzione su questi temi, sollecitando la cultura e, soprattutto, la politica degli Stati membri a non perdere interesse nei confronti degli obiettivi definiti dalla Commissione Europea.

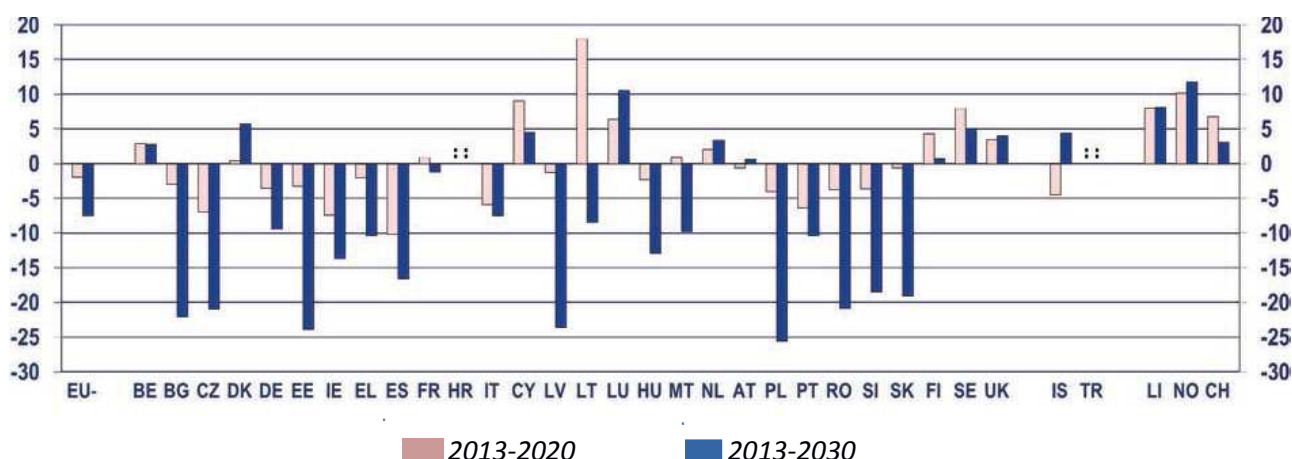
Peraltro, le proiezioni demografiche – come reso visibile dal grafico 2 – indicano che entro il 2030 il numero di bambini sotto i 6 anni diminuirà del 7,6%: in termini assoluti, ciò significa un decremento demografico di 2,5 milioni di bambini nell'Unione europea nel 2030. Il più drastico calo della popolazione infantile è previsto in alcuni Paesi dell'Europa orientale e nella Spagna.

Le proiezioni demografiche indicano dunque che la domanda potenziale di servizi educativi per la prima infanzia diminuirà nel futuro. Tuttavia tale tendenza, da sola, non è sufficiente a compensare l'attuale carenza di servizi, che esiste in quasi tutti i Paesi europei, soprattutto per quanto riguarda la prima infanzia. Peraltro, la prospettiva del decremento demografico rappresenta un quadro di futuro che dovrebbe essere attivamente contrastato e non sembra in dubbio che uno degli elementi che può sostenere le politiche in questa prospettiva sia proprio quella di sviluppare maggiormente il sistema dell'offerta con servizi di qualità accessibili in forma generalizzata ed equa da parte della famiglie.

Se osserviamo infatti i dati che ci provengono dagli studi comparativi della rete Eurydice, solo otto Stati europei (Danimarca, Germania, Estonia, Malta, Slovenia, Finlandia, Svezia e Norvegia) garantiscono il diritto all'educazione e alla cura della prima infanzia a partire dalla fine del congedo di maternità o del congedo parentale retribuito. In tutti gli altri casi, il tempo che intercorre è di oltre due anni.

I servizi di qualità risentono, in molti Paesi, dall'assenza di orientamenti pedagogici elaborati e sanciti in documenti ufficiali, ma anche della mancanza di risorse adeguate e della presenza di personale scarsamente qualificato.

Grafico 2. Le proiezioni per il cambiamento della popolazione del gruppo di età 0-5, 2013-2020 e 2013-2030



La situazione è preoccupante, perché in Europa un bambino su quattro di età inferiore a sei anni è a rischio di povertà o di esclusione sociale e potrebbe presentare bisogni educativi specifici. In quasi tutti i Paesi, la domanda di posti nei servizi educativi è superiore all'offerta, in particolare per i bambini più piccoli.

L'accessibilità – in questo contesto generale – diventa un altro fattore molto importante per garantire che tutti i bambini possano frequentare un servizio educativo, soprattutto se si parla di bambini di famiglie più bisognose, come per esempio sono quelle a basso reddito.

Recenti indagini dimostrano che i genitori devono pagare per i servizi educativi per i bambini più piccoli in tutti i paesi europei, ad eccezione di Lettonia, Lituania e Romania. Al contempo, le rette per i servizi educativi per la prima infanzia sono più elevate in Irlanda, Lussemburgo, Regno Unito e Svizzera.

Nella maggior parte di questi Paesi, il settore privato, per questa fascia di età, predomina rispetto al pubblico. Per la frequenza dei servizi educativi per la prima infanzia vengono richiesti contributi ai genitori in Danimarca, Germania, Estonia, Croazia, Slovenia, Islanda, Turchia e Norvegia. Tuttavia, questi Paesi di solito prevedono meccanismi di garanzia per accessi agevolati nei casi di maggior bisogno.

Da questo punto di vista, i finanziamenti pubblici sono fondamentali per sostenere la crescita e la qualità dei programmi educativi per la prima infanzia.

Nonostante quanto appena detto sia generalmente condiviso, la spesa per l'istruzione pre-primaria rappresenta – come visibile nel grafico 3 – una media dello 0,6% del PIL con differenze anche significative tra i diversi Paesi considerati.

Se a questo punto restringiamo il nostro punto di vista focalizzandoci soprattutto sull'Italia, è evidente che la verifica dell'impatto dei diversi piani straordinari di sviluppo dei servizi educativi per l'infanzia in Italia – considerando i provvedimenti succedutisi dal 2007 ad oggi per iniziativa governativa⁴ – consente di misurare gli effetti sulla realtà dei diversi indirizzi incentivanti adottati da Stato e Regioni e Province autonome nei confronti degli Enti Locali e del territorio.

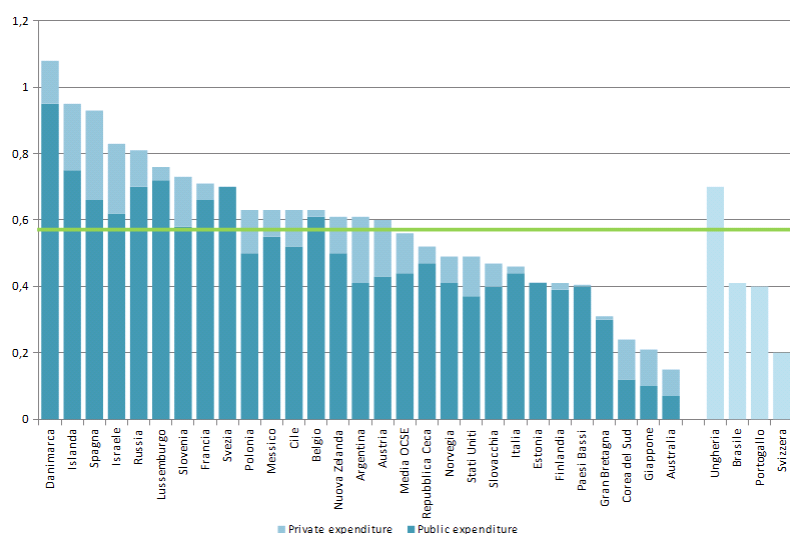
D'altro canto, nello stesso recente periodo⁵ si registrano segnali di crisi di tenuta del sistema dei servizi per l'effetto che la crisi economica produce sia sulla capacità dei Comuni di coprire i costi di gestione dei servizi

⁴ Dal 2007 ad oggi sono state definite le seguenti intese finalizzate allo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia: Intesa del 26 settembre 2007, n. 83/CU; Intesa del 24 febbraio 2008, n. 22/CU; Intesa del 7 ottobre 2010, n. 109/CU; ; Intesa del 2 febbraio 2012, n. 24/CU; Intesa del 19 aprile 2012, n. 48/CU. Oltre alle precedenti intese sono stati stipulati Accordi per la realizzazione di un'offerta di servizi educativi a favore di bambini dai due ai tre anni: Accordo del 14 giugno 2007, n. 44/CU; Accordo del 20 marzo 2008, n. 40/CU; Accordo del 29 ottobre 2009, n. 53/CU; Accordo del 7 ottobre 2010, n. 103/CU.

⁵ Vedi per esempio il rapporto dell'indagine lampo condotta dall'Istituto degli Innocenti nel 2014 e pubblicata in Fortunati, A. e Pucci A. 2014 Quando l'offerta al ribasso rischia di togliere spazio alla domanda di qualità In: Bambini, n. 7 / settembre 2014.

che sulla capacità delle famiglie di assumere gli oneri derivanti dalla frequenza di un servizio con il pagamento della relativa retta.

Grafico 3. Spesa in servizi per l'infanzia come percentuale del PIL (2010)



In via generale – peraltro – l’arco temporale che va dal 2007 ad oggi rappresenta un periodo di tempo nel quale le politiche di diffusione dei servizi sul territorio nazionale hanno avuto un rinnovato – ed è proprio il caso di dire “straordinario” – impulso, come non era mai accaduto nei precedenti trent’anni.

Inoltre, le attività di monitoraggio del “Piano nidi” hanno sostenuto l’attuazione di strategie di raccolta e integrazione dei dati conoscitivi sulla rete dei servizi mai prima di allora così sistematiche; questo sia con riferimento alla maggiore efficienza nella restituzione dei dati sui servizi educativi derivanti dall’indagine Istat sulla spesa sociale dei Comuni, sia con riferimento alla raccolta integrata delle informazioni derivabili dai sistemi informativi delle Regioni e delle Province autonome nonché del Ministero dell’Istruzione per quanto riguarda il fenomeno – recente quanto rilevante e significativo – degli accessi anticipati alle scuole dell’infanzia.

Le circostanze sopra richiamate consentono non solamente di leggere in maniera più corretta e completa il quadro, pur composito e variegato, delle opportunità di servizi educativi disponibili per i bambini da 0 a 3 anni, ma anche di individuare le caratteristiche tipiche dei processi evolutivi che hanno connotato lo sviluppo del sistema dei servizi nel corso dell’ultimo periodo di tempo.

I principali dati su cui concentreremo la nostra attenzione⁶ derivano dall’utilizzo delle seguenti fonti informative:

- la raccolta integrata dei dati messi a disposizione dalle Regioni e Province autonome;
- l’indagine Istat sulla spesa sociale dei Comuni per la parte che si riferisce a nidi e servizi integrativi;
- i dati MIUR sugli accessi “anticipati” alla scuola dell’infanzia;
- i dati riconducibili alla “anagrafica generale dei servizi educativi per la prima infanzia” elaborata dal Servizio statistica dell’Istituto degli Innocenti e in varie riprese aggiornata sulla base delle diverse possibili fonti informative.

Il riferimento temporale – meglio l’arco temporale – che utilizzeremo come riferimento sarà quello che parte dalla fotografia del sistema al 31.12.08 e arriva fino ai più recenti dati raccolti con riferimento alla data del 31.12.13.

⁶ Per il calcolo degli indicatori relativi ai dati appena citati si fa riferimento al più recente dato Istat disponibile e cioè alla popolazione residente di bambini 0-2 anni aggiornata all’1/1/2014.

Sebbene il quadro delle fonti sopra richiamato sia, per sua natura, complesso e non sempre – sia dal punto di vista dei riferimenti temporali che da quello della concordanza tra i campi informativi trattati – “allineato”, lo sguardo che complessivamente ne deriva restituisce un’informazione più corretta e completa del generale quadro di opportunità per i bambini e le famiglie, mentre, al contempo, consente di riconoscere le diverse componenti – tipologie di servizio – e alcune altre importanti caratterizzazioni – in particolare legate alla discriminante derivante dalla combinazione delle diverse possibili forme di titolarità e gestione pubblica e privata – del sistema integrato dell’offerta.

Peraltro, mentre il progressivo arricchimento dell’anagrafica generale dei servizi costituisce una base conoscitiva sempre più adeguata a identificare l’universo di riferimento, l’analisi della potenzialità d’offerta dei servizi (talvolta leggibile attraverso la misura della ricettività e talaltra mediante la misura del numero dei bambini accolti) consente, una volta messa in relazione con la misura dell’utenza potenziale, di descrivere, sia nella dimensione generale che con riferimento ai livelli territoriali delle macro-aree e delle Regioni e Province autonome, le quantità e tipicità qualitative dei sistemi di offerta e, al contempo, la loro misura di copertura rispetto alla domanda potenziale.

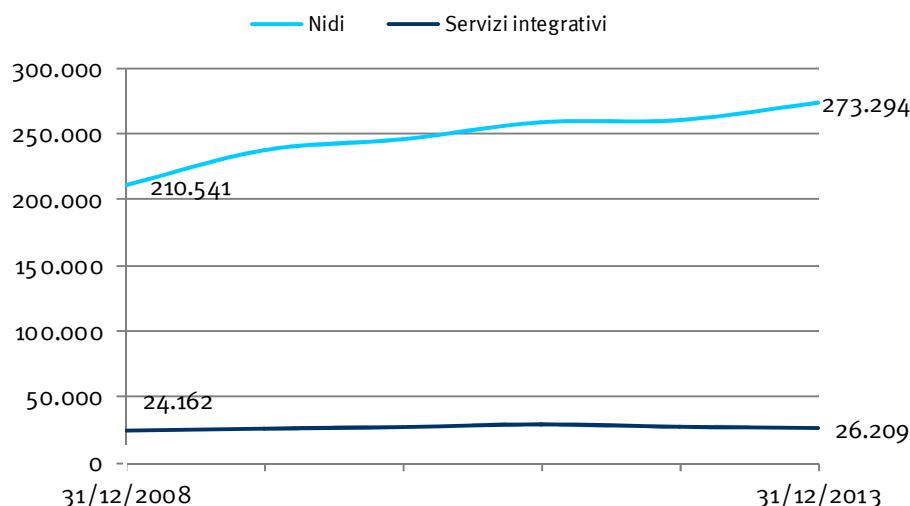
I nidi e i servizi educativi integrativi nelle attività di monitoraggio

Dall'analisi dei dati raccolti nel tempo, possono essere enucleate alcune linee di tendenza delle serie evolutive degli ultimi anni e vogliamo, in via preliminare, segnalare quelle che sembrano maggiormente rilevanti:

- il sistema dei servizi – come ben visibile nel grafico 4 – cresce consistentemente nella sua dimensione (da 234.703 posti al 31/12/2008 a 299.503 al 31/12/2013, per una percentuale di copertura che passa dal 14,8% al 21,0%).

Il nido, in questo quadro, rappresenta la tipologia di servizio nel quale si concentra maggiormente l'interesse delle famiglie e anche la dimensione di sviluppo del sistema dei servizi nel tempo (i posti nelle unità di offerta di nido crescono da 210.541 al 31/12/2008 a 273.294 al 31/12/2013, con un corrispondente incremento della percentuale di copertura dal 12,5% al 19,1%; i servizi integrativi sono protagonisti, invece, di uno sviluppo più contenuto, poiché i posti nelle unità di offerta di servizi educativi integrativi passano da 24.162 a 26.209, con una percentuale di copertura che cresce nell'arco temporale complessivamente considerato molto lievemente – dall'1,4% all'1,9%);

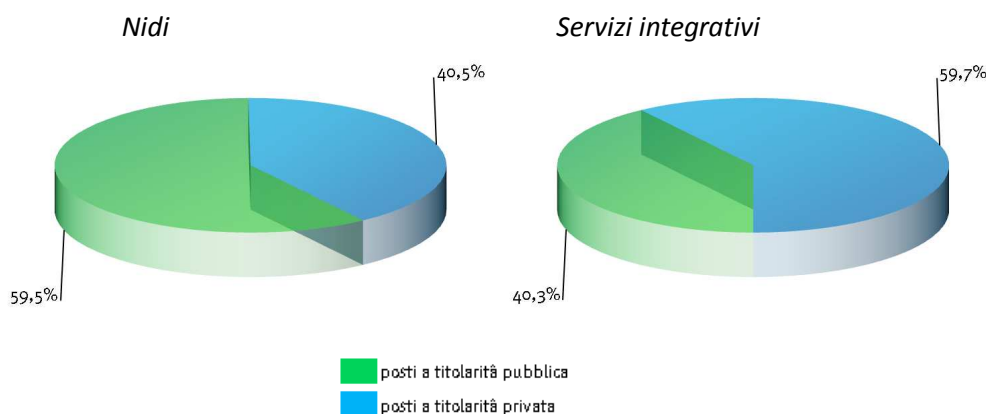
(Grafico 4) – Posti nelle unità di offerta di nido e servizi integrativi, andamento dal 31/12/2008 al 31/12/2013.



- la relazione tra pubblico e privato – come rappresentato nel grafico 5 – si conferma come elemento fortemente caratteristico sia nello sviluppo che nella caratterizzazione del sistema dell'offerta, almeno da due punti di vista:
 1. i servizi con titolarità privata rappresentano una percentuale significativa e crescente nel sistema; ma sebbene nel caso della tipologia del nido le unità di offerta a titolarità pubblica sono solo il 42,5%, la stessa percentuale sale fino a ben il 59,5% se si considerano i posti resi disponibili nelle medesime unità di offerta rispetto a tutti i posti offerti dal sistema;
 2. analogamente, nel caso dei servizi integrativi le unità di offerta a titolarità pubblica sono solamente il 24,6%, ma la percentuale sale al 40,3% se si considerano i posti resi disponibili nelle medesime unità di offerta rispetto a tutti i posti offerti dal sistema.

Se ne deriva agevolmente che i servizi a titolarità pubblica concentrano la loro maggiore rilevanza sul nido, cioè sulla tipologia largamente più centrale nel sistema integrato dell'offerta, utilizzando unità d'offerta caratterizzate da una potenzialità ricettiva media ben superiore a quella dei servizi a titolarità privata, la cui maggiore rilevanza si esprime soprattutto con riferimento alle tipologie dei servizi integrativi;

(Grafico 5) – Distribuzione dei posti pubblici e privati rispettivamente nei nidi e nei servizi integrativi al 31/12/2013.



3. si mantiene costante l'orientamento alla crescita della percentuale dei posti dei servizi privati accreditati e convenzionati con i Comuni, dato che il suo valore, con riferimento ai dati offerti dalle Regioni che ne dispongono, passa dal 27,2% registrato lo scorso anno con riferimento all'intero sistema dell'offerta al più importante valore del 49,6% registrato nell'ultimo anno con riferimento all'offerta dei nidi d'infanzia;
- la diversa distribuzione territoriale dell'offerta di servizi nel Paese – ben rilevabile nella lettura della Tavola 1 – continua ad essere un tratto caratteristico e critico della situazione italiana; la percentuale di copertura nel sistema di offerta dei servizi educativi per la prima infanzia – letta per macro-aree – varia dal 23,3% al 26,7% nel centro/nord; un incremento si registra anche – recentemente – nell'area del Mezzogiorno, che si ferma però – ancora molto indietro – sulla percentuale di copertura del 10,9%.

(Tavola 1) - Tasso di copertura⁷ nei servizi educativi che accolgono bambini 0-2. Anno 2013 - dati sugli utenti nei nidi e nei servizi integrativi e sugli accessi anticipati nelle scuole dell'infanzia al 31/12/2013 su popolazione di 0-2 anni.

	Utenti/posti			Percentuale di copertura 0-2 anni
	nidi d'infanzia	servizi integrativi	anticipi	
Piemonte	22,4	3,6	3,5	29,5
Valle d'Aosta	23,1	9,5	0,0	32,6
Lombardia ^(a)	22,2	1,2	3,0	26,4
Liguria	23,0	2,2	4,3	29,5
Italia Nord-occidentale	22,4	2,0	3,2	26,8
Provincia di Bolzano	10,7	5,4	n.c.	16,1
Provincia di Trento	21,8	3,4	n.c.	25,2
Veneto	19,9	1,4	4,3	25,6
Friuli-Venezia Giulia	20,3	3,5	4,1	27,9
Emilia-Romagna	32,6	2,4	1,8	36,8
Italia Nord-orientale	24,4	2,3	3,2	29,5
Toscana	28,3	3,9	3,3	35,5
Umbria	27,8	4,9	5,2	37,9
Marche	24,7	1,9	4,3	30,9
Lazio ^(b)	14,5	1,5	3,2	19,2
Italia centrale	20,8	2,5	3,5	26,8
Abruzzo	8,9	1,0 ^(e)	7,8	17,7
Molise	14,1	0,2	10,5	24,7
Campania	n.c.	n.c.	8,9	8,9
Puglia	13,7	1,7	15,4	30,8
Basilicata	12,5 ^(c)	0,0	9,2	21,7
Calabria	6,2	n.c.	11,8	18,0
Sicilia	5,6	0,3	7,8	13,7
Sardegna	20,6	1,2	7,6	29,4
Italia meridionale e insulare	10,0	0,9	10,0	21,3
Totale	19,1^(d)	1,9^(f)	5,5	26,1

(a) I posti nei servizi sono al 31/12/2011.

(b) Numero di posti stimato al 31/12/2008: la Regione Lazio non ha ancora un sistema informativo regionale

(c) Il dato comprende i soli posti nei servizi a titolarità pubblica.

(d) Il dato è provvisorio e parziale (mancano i posti nei nidi in Campania e i posti nei nidi a titolarità privata in Basilicata).

(e) Dato parziale.

(f) Il dato è provvisorio e parziale (mancano i posti nei servizi integrativi in Campania e Calabria, e il dato è parziale per l'Abruzzo).

n.c.= non calcolabile

⁷ Si ricorda che i tassi di copertura dei servizi educativi per la prima infanzia sono calcolati sulla base del dato ISTAT relativo alla popolazione 0-2 residente al 1 gennaio 2014.

La complessiva offerta di servizi educativi per la prima infanzia (0-2 anni); componenti e tassi di copertura

L'analisi degli ultimi dati a disposizione alla data del 31 dicembre 2013 rende possibile, integrando le diverse fonti informative disponibili, valutare la percentuale di copertura della rete dei servizi educativi che accolgono bambini di 0-2 anni.

A questo proposito, si considerano innanzitutto i dati riferiti all'accoglienza nei nidi d'infanzia, nei servizi educativi integrativi (spazi gioco, centro dei bambini e dei genitori e servizi educativi in contesti domiciliari) e nelle scuole dell'infanzia da parte di bambini "anticipatari" (cioè da parte di bambini che compiranno i tre anni entro il 30 aprile dell'anno successivo).

In questo caso (vedi ancora la tavola 1), la complessiva copertura corrisponde alla percentuale del 26,1%, componendosi di un tasso di copertura del 19,1% da parte dei nidi, dell'1,9% da parte dei servizi educativi integrativi e del 5,5% nel caso degli accessi di bambini "anticipatari" alle scuole dell'infanzia.

Questo dato, incrementale di 1,7 punti percentuali rispetto a quello dell'anno precedente, si compone di un più consistente incremento della copertura da parte dei nidi (+1,3 punti percentuali), di una flessione nella copertura da parte dei servizi integrativi (-0,3 punti percentuali) e di un moderato incremento del fenomeno degli anticipi (+0,3 punti percentuali).

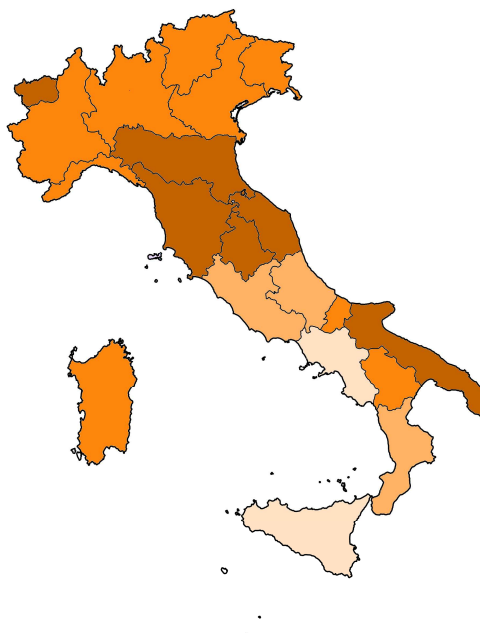
Osservando peraltro l'andamento delle tre principali componenti del sistema dell'offerta – cioè a dire nidi d'infanzia, servizi integrativi e scuole dell'infanzia accoglienti bambini anticipatari – è agevole notare – anche col supporto dei cartogrammi dei grafici 6 e 7 riportati di seguito – che la distribuzione territoriale del complessivo quadro delle opportunità nasconde forti diversificazioni al suo interno.

(Grafico 6) – Percentuale di posti/utenti per 100 bambini di 0-2 anni; accoglienza complessiva nei nidi, nei servizi integrativi e nelle scuole dell'infanzia da parte di anticipatari per Regione e Provincia autonoma al 31/12/2013.

Accoglienza complessiva

Posti nei servizi educativi per 100 bambini di 0-2 anni (nidi+servizi integrativi+anticipi)

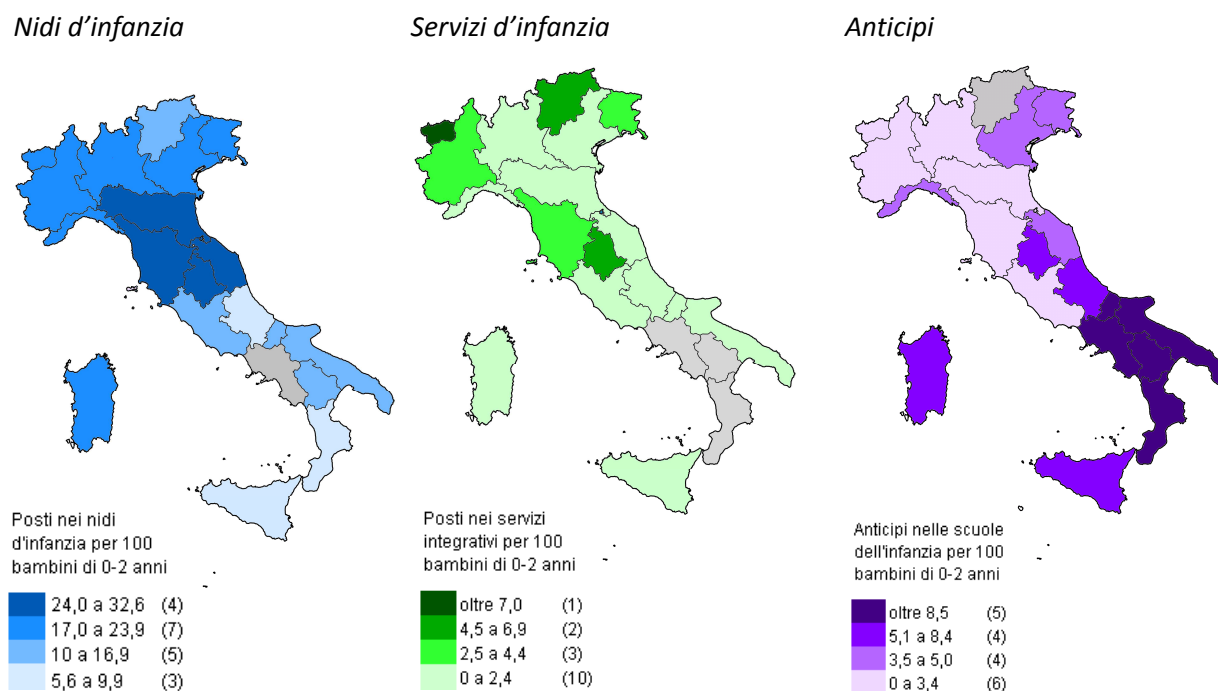
	30,0 a 37,9	(6)
	20,0 a 29,9	(9)
	13,8 a 19,9	(3)
	8,9 a 13,7	(2)



In particolare:

- la lettura integrata dei dati di accoglienza nelle diverse tipologie di servizio rappresenta un'Italia meno diversificata del solito nella distribuzione territoriale delle opportunità;
- la distribuzione dei servizi segue una stessa "regola" nel caso dei nidi e dei servizi integrativi;
- la distribuzione delle opportunità, nel caso degli iscritti anticipatari alla scuola dell'infanzia, si rappresenta come complementare al caso di nidi e servizi integrativi.

(Grafico 7) – Posti/utenti per 100 bambini 0-2 anni secondo la tipologia di offerta per Regione e provincia autonoma – al 31/12/201



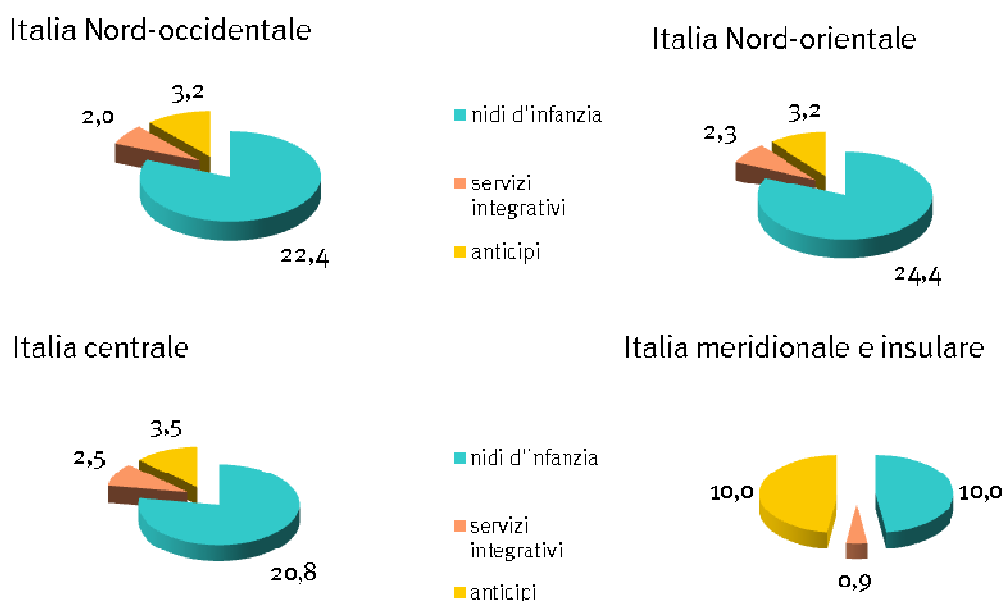
Le differenze discriminano ancora fortemente le opportunità di accesso ai servizi da parte di bambini residenti in diverse aree territoriali, sotto molteplici punti di vista:

- in primo luogo, nidi e servizi integrativi sono concentrati nel centro/nord e molto meno nel sud e nelle isole (la percentuale di copertura – sempre per macro-aree – nel centro-nord oscilla fra 20,8 e 24,4 per i nidi e fra 2,0 e 2,5 per i servizi integrativi, mentre per sud e isole le analoghe percentuali sono pari, rispettivamente, a 10,0 e 0,9);
- in secondo luogo, la percentuale più forte di accessi anticipati alla scuola dell'infanzia si realizza proprio nel Mezzogiorno e solo marginalmente nel centro/nord; gli anticipatari alla scuola dell'infanzia – ancora per macro-aree – sono fra il 3,2% e il 3,5% (mantenendosi nel complesso stabili) nel centro/nord, mentre nel sud salgono al 10,0%.

Analizzando la situazione a livello di macro-aree – col supporto del grafico 8 – si possono leggere realtà – o forse modelli – di welfare diversi e complementari:

- il nido costituisce la parte prevalente del sistema delle opportunità nell'Italia del nord e del centro;
- nel Mezzogiorno la situazione si rovescia perché la maggioranza dei bambini di 0-2 anni accolti in un servizio educativo frequenta, come “anticipatorio”, la scuola dell'infanzia.

(Grafico 8) - Tasso di copertura nei nidi d'infanzia, nei servizi integrativi e nelle scuole dell'infanzia (anticipi) per macro-area al 31/12/2013 su popolazione di 0-2 anni.



In sintesi: quando i nidi sono diffusi in modo significativo non si utilizza altro che marginalmente l'opportunità di accesso anticipato alla scuola dell'infanzia, che diventa al contrario la risorsa prevalente proprio nei casi di carente sviluppo dell'offerta di nido.

Può essere interessante a questo punto inserire un ulteriore tema che ci aiuta a capire nel complesso generale la composizione generale delle opportunità di accesso ad un servizio educativo da parte dei bambini di meno di tre anni di età.

Infatti, i bambini minori di 3 anni iscritti alla scuola dell'infanzia comprendono non solo gli anticipatari, ma anche i bambini che compiranno i 3 anni entro il 31 dicembre di ogni anno e che si iscrivono a settembre dello stesso anno alla scuola dell'infanzia (aventi, pertanto, fra i 32 e i 35 mesi di età). Al primo settembre di ogni anno, quindi, il potenziale della rete dei servizi educativi che accoglie bambini di 0-2 anni comprende anche questa quota di iscritti.

Spostando dunque la data di riferimento per il calcolo del tasso di copertura offerto dalla rete dei servizi alla data del primo settembre (data corrispondente all'inizio di un anno scolastico), le componenti divengono quattro:

- due specificatamente rivolte alla prima infanzia, date dai posti nei nidi e nei servizi integrativi;
- due relative ad iscrizioni alla scuola dell'infanzia, quelle degli anticipatari e della popolazione di 32-35 mesi.

Mentre si può supporre che, alla data del primo settembre, sia i posti nei nidi d'infanzia e nei servizi integrativi che il numero di iscritti anticipatari nelle scuole dell'infanzia siano gli stessi di quelli calcolati alla data di riferimento canonica del 31 dicembre, risulta altresì corretto computare anche – sempre alla data del primo settembre – l'ulteriore percentuale di copertura relativa ai bambini di 32-35 mesi che accedono in via ordinaria alla scuola dell'infanzia.

Procedendo in tal senso, se ne deriva che la percentuale di bambini al di sotto dei tre anni di età che, all'inizio del mese di settembre del 2013, hanno avuto l'opportunità di accedere a un servizio educativo è, a livello medio nazionale, del 37,9%, salendo al 41,4% se si escludono dai potenziali beneficiari dei servizi – come per norma sono – i bambini nei primi tre mesi di vita (così come riportato nella tavola 2).

(Tavola 2) - Tasso di copertura⁸ nei servizi educativi che accolgono bambini 0-2 al 1.9.2013 - dati sugli utenti nei nidi e nei servizi integrativi e sugli accessi anticipati e ordinari nelle scuole dell'infanzia su popolazione 0-2 anni e su popolazione 3-35 mesi

	Utenti/posti				Totale utenti/posti	% di copertura	
	nidi d'infanzia	servizi integrativi	anticipi	pop. 32-35 ⁹ mesi che accede alla scuola dell'infanzia		0-2 anni	3-35 mesi
Piemonte	24.790	3.952	3.836	12.566	45.144	40,8	44,7
Valle d'Aosta	795	327	0	406	1.528	44,5	48,7
Lombardia	60.970	3.231	8.177	31.531	103.909	37,9	41,4
Pr. di Bolzano	1.725,0	860	0	1.778	4.363	27,2	29,7
Pr. di Trento	3.370	521	0	1.775	5.666	36,6	40,1
Veneto	26.035	1.800	5.647	15.066	48.548	37,1	40,6
Friuli-Ven. Giulia	5.912	1.024	1.201	3.338	11.475	39,4	43,1
Liguria	7.847	756	1.457	3.830	13.890	40,7	44,6
Emilia-Romagna	38.278	2.815	2.124	13.489	56.706	48,3	52,8
Toscana	26.070	3.616	3.001	10.558	43.242	46,9	51,3
Umbria	6.259	1.108	1.170	2.563	11.100	49,3	53,9
Marche	9.745	764	1.708	4.590	16.807	42,6	46,5
Lazio ^(b)	23.206	2.443	5.066	18.249	48.964	30,7	33,5
Abruzzo	2.930	333 ^(d)	2.566	3.754	9.583	29,1	31,8
Molise	964	13	716	781	2.474	36,1	39,5
Campania	n.d.	n.d.	14.694	18.838	33.532	20,4	n.c.
Puglia	14.272	1.805	16.077	12.018	44.172	42,4	46,4
Basilicata	1.609	0	1.182	1.469	4.260	33,0	36,1
Calabria	3.128	n.d.	5.965	5.768	14.861	29,3	n.c.
Sicilia ^(c)	7.769	380	10.730	15.650	34.529	30,2	n.c.
Sardegna	7.620	461	2.796	4.312	15.189	41,1	45,0
Totale^(d)	273.294^(e)	26.209^(f)	88.110	137.403	569.942	37,9	41,4

(b) Numero di posti stimato al 31/12/2008: la Regione Lazio non ha ancora un sistema informativo regionale

(c) Il dato sui posti nelle unità di offerta privata risulta parziale.

(d) Dato parziale.

(e) Il dato è provvisorio e parziale (mancano i posti nei nidi in Campania e i posti nei nidi a titolarità privata in Basilicata).

(f) Il dato è provvisorio e parziale (mancano i posti nei servizi integrativi in Campania, Calabria, e il dato è parziale per Sicilia e Abruzzo).

(g) Il dato è provvisorio e parziale (mancano i posti nei servizi integrativi in Campania, Calabria e il dato è parziale per Sicilia e Abruzzo).

n.d.= non disponibile

n.c.= non calcolabile

⁸ Si ricorda che i tassi di copertura dei servizi educativi per la prima infanzia sono calcolati sulla base dell'ultimo dato disponibile, che si riferisce ai bambini fino a tre anni risultanti al 1° gennaio 2014 – Demo Istat.

⁹ La popolazione 32/35 mesi è stata definita in modo convenzionale: sono stati presi in considerazione non i bambini realmente iscritti (dato non disponibile), ma tutti i bambini che potrebbero avere potenzialmente accesso al servizio.

Il pur moderato incremento del tasso di copertura – nella misura dello 0,4% - non deve produrre facili entusiasmi, considerando che nell'ultimo anno flette negativamente la misura della numerosità della popolazione 0-2, con un decremento stimabile in una percentuale del 1,3%.

Questo vuol dire – in sostanza – non tanto crescita dell'offerta di servizi, ma piuttosto decrescita del numero di bambini potenzialmente destinatari di tale offerta.

È appena il caso di ricordare, al proposito, che a livello nazionale il tasso di fecondità totale (numero medio di figli per donna in età feconda) è tornato a scendere, attestandosi sul livello di 1,39 nel 2011 (dato aggiornato a febbraio 2013). Il confronto internazionale con il dato più recente (2010) vede l'Italia posizionarsi sotto la media dei Paesi dell'Ue: in particolare la distanza è rilevante nei confronti della Francia (2,03) e del Regno Unito (1,94) mentre invece vi è un pressoché perfetto allineamento con Spagna e Germania (1,38 e 1,39 rispettivamente). Al contrario l'indice di vecchiaia – popolazione over 65/popolazione under 14 – viaggia verso quota 151,4.

Peraltro, l'analisi complessiva dei livelli di copertura da parte dei servizi educativi disponibili all'accesso della popolazione 0-2 non deve essere letta fermando l'attenzione sul solo valore medio che esprime, poiché il valore medio cela un'accoglienza sostanzialmente diversificata in relazione al variare della specifica fascia di età dei bambini accolti.

Il successivo grafico 9 ci aiuta in questa ulteriore analisi, mostrandoci che la maggior parte dei bambini nel terzo anno di vita accede a un servizio educativo, che nella maggior parte dei casi è una scuola dell'infanzia, mentre si può stimare che meno di un quinto dei bambini nel secondo anno e meno di un decimo dei bambini nel primo anno abbia l'opportunità di frequentare un nido d'infanzia.

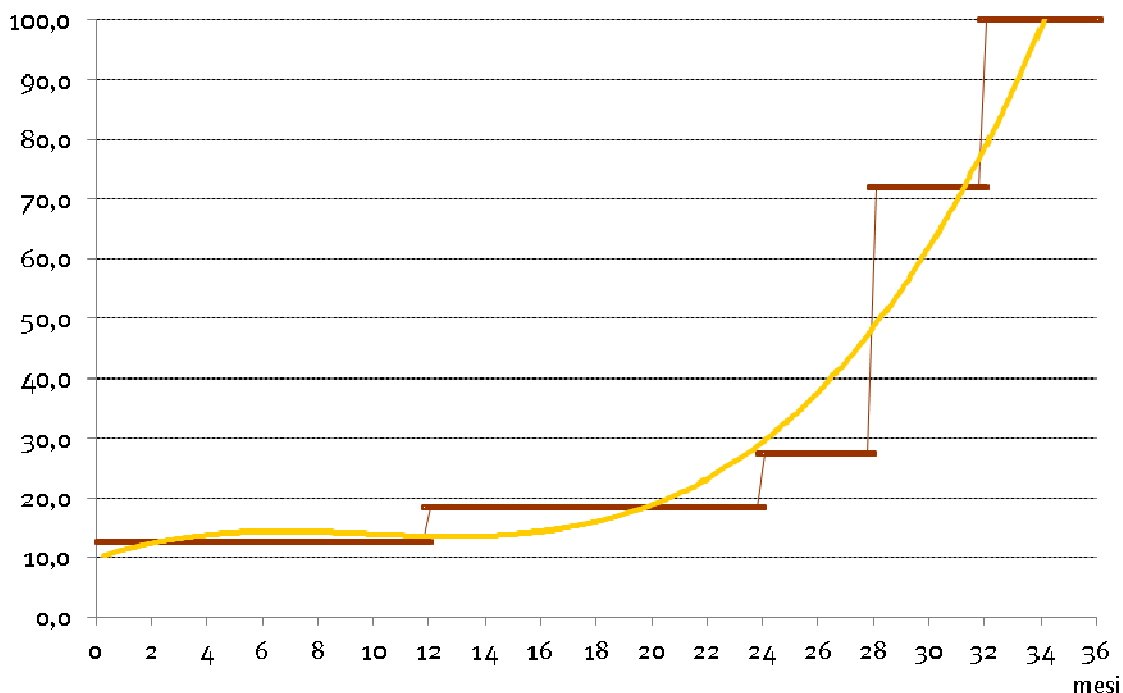
In conclusione, la copertura data dal complessivo quadro delle opportunità educative offerte ai bambini nei primi tre anni di vita ha in sé molti ingredienti di diversità che individuano altrettanti fattori critici:

1. sono molto diverse le opportunità nelle diverse aree geografiche, sia dal punto di vista quantitativo che dal punto di vista qualitativo, a segnalare nuovamente come la prolungata mancanza di un disegno nazionale di sviluppo delle politiche abbia favorito l'interpretazione libera e variegata del modo in cui rispondere alle esigenze educative dei bambini e ai bisogni delle famiglie;
2. tarda nel complesso a diffondersi in modo equilibrato una offerta di servizi educativi specificamente pensati per rispondere alle esigenze peculiari dei bambini nei primi anni di vita, pensando in questo caso a una età che mette in gioco in forma integrata e complementare i temi della cura e dell'educazione fino a farle diventare dimensioni costitutive del progetto di un servizio educativo di qualità;
3. l'uso surrogatorio delle scuole dell'infanzia come luoghi per accogliere la domanda di servizi educativi per bambini anche di meno di tre anni sembra estendersi in modo consistente – e prevalente nel mezzogiorno – mettendo di fatto sulla scena opportunità che non contemplano una attenzione specifica ai requisiti di qualità necessari per bambini di due anni, a cominciare dalla prevalente mancanza di condizioni per le attività di cura inerenti il cambio e la pulizia personale dei più piccoli.

(Grafico 9) - Tasso di copertura offerto dai diversi servizi educativi che accolgono bambini di 3-35 mesi al 1.9.2013

(per realizzare l'analisi sintetizzata nel grafico non sono disponibili dati sistematici relativi alla potenzialità di offerta delle diverse tipologie di servizio per fascia di età dei bambini accolti. Dobbiamo per questo utilizzare una ipotesi di distribuzione "normale" delle specifiche fasce di età dei bambini accolti dichiarandone in anticipo la misura e assumendo tale scelta come "convenzionale"; lo facciamo di seguito assumendo che nel caso dei nidi e servizi integrativi la percentuale relativa dei bambini accolti per fascia di età sia corrispondente al 20% per i bambini al di sotto dei 12 mesi, del 35% per quelli fra 13 e 24 mesi e del 45% per quelli di età superiore ai 24 mesi).

percentuale di copertura



Sembra mancare insomma una solida fondazione per un sistema di servizi per la prima infanzia, mancando proprio la base relativa ai più piccoli, che accedono ai servizi solo in meno di un caso su dieci nel primo anno e in meno di un caso su cinque nel secondo anno di vita. Considerando infatti i soli servizi educativi per la prima infanzia – nidi e servizi integrativi – l'obiettivo comunitario di copertura individuato nel 33% già per il 2010 non risulta soddisfatto né a livello nazionale, né nella parte prevalente delle singole regioni e province autonome. Fra le varie realtà, però, le differenze nei tassi di ricettività sono sostanziali:

1. per alcune regioni – l'Emilia Romagna, la Toscana e l'Umbria – il traguardo del 33% è raggiunto;
2. tutta l'Italia del centro-nord ha percentuali di copertura comunque superiori al 20%;
3. per il mezzogiorno nel suo complesso, il panorama è ben lontano dalla copertura del 33%, con un dato che al 31/12/2013 non raggiunge i 10 posti per 100 bambini di 0-2 anni.

Il potenziamento della rete dei servizi educativi per la prima infanzia, necessita senza dubbio, per questo, del proseguimento di iniziative come quelle del "Piano straordinario" che è quanto mai auspicabile possano essere rilanciate in via organica e "ordinaria" anche per il futuro.

Il sistema integrato dei servizi educativi per l'infanzia; le potenzialità di un pluralismo di protagonisti e di offerte che richiede forme integrate di governo

Si è già ricordato come la relazione tra pubblico e privato si conferma come elemento fortemente caratteristico sia nello sviluppo che nella caratterizzazione del sistema dell'offerta, almeno da tre punti di vista:

- i servizi con titolarità privata rappresentano una percentuale significativa e crescente nel sistema, sono servizi a ricettività mediamente inferiore rispetto a quelli a titolarità pubblica e si sono sviluppati in tempi più recenti della maggior parte dei casi, ma rappresentano senza dubbio il principale ingrediente dello sviluppo del sistema nel corso degli ultimi decenni;
- soggetti privati – peraltro – sono protagonisti della gestione di un numero consistente di servizi a titolarità pubblica, certo anche per conseguenza delle crescenti difficoltà dei Comuni a sviluppare forme di gestione diretta dei servizi, ma indubbiamente anche in ragione di caratteristiche di flessibilità ed economicità che in molti casi connotano in positivo una offerta che mantiene ferma e alta la qualità;
- il crescente e in generale prevalente interesse e orientamento dell'offerta dei servizi a titolarità privata a ricercare una concreta integrazione con l'offerta pubblica – mediante i procedimenti di accreditamento e le diverse possibili forme convenzionali con i Comuni – evidenzia infine come sia la presenza e la forza della politica pubblica a segnare fortemente la velocità e la qualità dello sviluppo complessivo del sistema; prima dei dati del monitoraggio sono gli stessi dati ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni a costituire la naturale base per commentare il fatto appena messo in risalto.

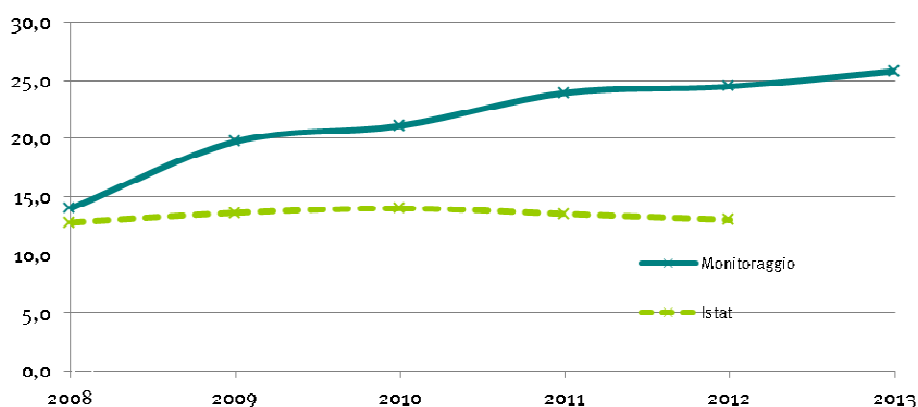
Secondo l'ultimo rapporto pubblicato con riferimento ai dati dell'anno scolastico 2012-13¹⁰, "Nell'anno scolastico 2012/2013 sono 152.849 i bambini di età tra zero e due anni iscritti agli asili nido comunali; altri 45.856 usufruiscono di asili nido privati convenzionati o con contributi da parte dei Comuni. Ammontano così a 198.705 gli utenti dell'offerta pubblica complessiva. Nel 2012 la spesa impegnata per gli asili nido è stata di circa 1 miliardo e 559 milioni di euro. Il 19,2% di tale spesa è rappresentato dalle quote pagate dalle famiglie, la restante a carico dei Comuni è stata di circa 1 miliardo e 259 milioni di euro. Fra il 2004, anno base di riferimento, e il 2012 la spesa corrente per asili nido, al netto della compartecipazione pagata dagli utenti, ha subito un incremento complessivo del 48%. Nello stesso periodo è aumentato del 36% (oltre 52 mila unità) il numero di bambini iscritti agli asili nido comunali o sovvenzionati dai Comuni. Nel 2011, per la prima volta dal 2004, si ha un decremento del numero di bambini beneficiari dell'offerta comunale di asili nido (-0,04% nel 2011) confermato anche nel 2012 (-1,4%). Nel 2012/2013 sono in calo le iscrizioni agli asili nido comunali (circa 2.600 utenti in meno rispetto all'anno precedente) e in misura più contenuta i contributi dei Comuni ai nidi privati o alle famiglie (circa 300 bambini in meno). La percentuale di Comuni che offrono il servizio di asilo nido, sia sotto forma di strutture che di trasferimenti alle famiglie per la fruizione di servizi privati, è passata dal 32,8% del 2003/2004 al 50,7% del 2012/2013. Forti le differenze territoriali: i bambini che usufruiscono di asili nido comunali o finanziati dai comuni variano dal 3,6% dei residenti fra 0 e 2 anni al Sud al 17,5% al Centro. La percentuale dei Comuni che garantiscono la presenza del servizio varia dal 22,5% al Sud all'76,3% al Nord-est. Nell'anno scolastico 2012/2013 l'1,2% dei bambini tra zero e due anni (circa 20 mila) ha usufruito dei servizi integrativi per la prima infanzia. Tale quota risulta in diminuzione nel corso degli ultimi tre anni di osservazione. Sommando gli utenti degli asili nido e dei servizi integrativi, sono 218.412 i bambini che si avvalgono di un servizio socio-educativo pubblico o finanziato dai Comuni, il 4,8% in meno rispetto all'anno scolastico precedente. Il calo degli utenti è più accentuato per i servizi integrativi per la prima infanzia (oltre 8.000 bambini in meno rispetto al 2011/2012), più contenuta la diminuzione degli utenti per gli asili nido (circa 2.900 bambini in meno)."

La situazione sopra descritta è ben visibile anche nel grafico 10, nel quale è possibile cogliere come la

¹⁰ L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. ISTAT, 2014.

traiettorie evolutive della conta dei posti messi a disposizione delle famiglie dai nidi e servizi integrativi pubblici comunali o privati convenzionati registrati dall'indagine ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni sia coerentemente parallela – e inferiore – a quella che descrive la traiettoria evolutiva del complesso dei nidi e servizi integrativi pubblici e privati registrati in sede di attività di monitoraggio del “piano nidi”.

(Grafico 10) – Traiettorie medie nazionali Monitoraggio Piano Nidi (dal 31/12/2008 al 31/12/2013) e Istat (dal 31/12/2008 al 31/12/2012)



È agevole trarre l'osservazione che l'andamento evolutivo del sistema dell'offerta dei servizi sono proporzionali al fatto che la politica pubblica sostenga il sistema attraverso la copertura di una buona parte dei suoi costi di gestione, indipendentemente dalla natura dei soggetti pubblici o privati coinvolti nell'attivazione e gestione dei servizi.

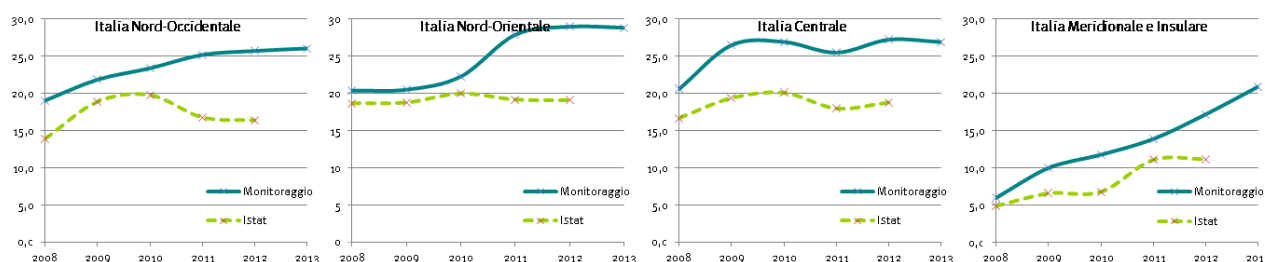
Giova ricordare come tale tesi sia indirettamente sostenuta dalla lettura del dato della percentuale del costo di gestione dei servizi pubblici (comunali o privati convenzionati) che effettivamente va a gravare come carico tariffario sulle famiglie utenti, una percentuale che proprio ISTAT (vedi rapporto di ricerca testé citato) individua nella misura media del 18,9% del complessivo costo di gestione, sia pure con una variabilità forte che va dal 24,4% dell'area nord-ovest a quella del 22,6 del nord-est, del 14% del centro, del 13,1 dell'area sud e dell'8,8% dell'area isole.

Nello stesso grafico appena esaminato, peraltro, sembra evidente come il dato di flessione che tocca – segnando una pausa – lo sviluppo dei servizi letto attraverso i dati del monitoraggio del “piano nidi” consegua con ogni ragionevole evidenza proprio dai fattori generali di crisi economica che toccano la realtà dei servizi da una duplice prospettiva:

- per un verso, come ci dicono i dati ISTAT in modo molto chiaro, i Comuni hanno difficoltà a garantire la copertura dei costi di gestione dei servizi provocando un rallentamento nel dato della loro potenzialità ricettiva;
- per l'altro le famiglie, che hanno visto diminuito il loro potere di spesa, esprimono difficoltà a reggere il contratto definito per la frequenza del nido e, sia nel caso di un servizio privato (che in generale ha una retta più alta) che anche nel caso di un servizio pubblico, si ritraggono, rinunciando al posto ottenuto già al momento dell'accettazione o dimettendo in corso d'anno il proprio bambino dalla frequenza.

Il grafico 11 – infine – che legge il dato del grafico precedente per macro-aree, consente, analizzando le serie storiche disponibili, di riflettere più accuratamente sulle reali relazioni fra dimensione dell'intervento pubblico a sostegno dello sviluppo e della tenuta del sistema e livello di effettiva potenzialità ricettiva del sistema.

(Grafico 11) – Traiettorie della diffusione dei nidi e dei servizi integrativi per la prima infanzia per macro-aree. Dati Monitoraggio Piano Nidi (dal 31/12/2008 al 31/12/2013) e Istat (dal 31/12/2008 al 31/12/2012)



La situazione che si rileva nelle prime tre macro-aree è prevalentemente simile e propone l'idea di una sostanziale stabilità dei dati nell'ultimo periodo.

Nel caso dell'Italia Meridionale e Insulare, diversamente, il dato ISTAT (su nidi e servizi integrativi pubblici) tende alla flessione, mentre all'opposto è fortemente orientato alla crescita il dato del monitoraggio (relativo a nidi e servizi integrativi pubblici e privati e agli "anticipi") soprattutto in ragione della forte e crescente rilevanza del dato sugli "anticipi".

Sembrano porsi alla nostra attenzione – in conclusione – tre questioni di grande attualità:

- la prima relativamente agli investimenti in conto capitale;
- la seconda relativamente ai costi di gestione;
- la terza relativamente alle condizioni di tenuta e sviluppo del sistema integrato.

Per quanto riguarda il fronte degli investimenti, i dati del monitoraggio del "piano nidi" evidenziano con chiarezza una diversa capacità dei territori nel rispondere alle incentivazioni offerte negli ultimi anni per lo sviluppo dei servizi: lo sviluppo della rete dei servizi mediante attivazioni di nuove unità di offerta si realizza prevalentemente nel centro-nord, mentre il mezzogiorno privilegia l'utilizzo delle scuole dell'infanzia come contesti di accoglienza di bambini anche molto piccoli (gli anticipatori).

È importante, da questo punto di vista, promuovere la conoscenza delle buone esperienze, sollecitare il confronto fra le Regioni, in modo da sostenere la realizzazione di nuovi servizi nelle aree territoriali che ancora mostrano elementi di arretratezza su questo piano, ma anche intervenendo per rendere qualitativamente i contesti di accoglienza di bambini piccoli quando diversi dalla tipologia del servizio di nido.

Anche i costi di gestione dei servizi costituiscono un fronte caldo. L'assenza o l'insufficienza delle risorse messe a disposizione da parte pubblica per la copertura dei costi di gestione dei nidi – sia ovviamente quelli a titolarità pubblica, ma anche quelli a titolarità privata, mediante gli strumenti dell'accreditamento e del convenzionamento – ha un effetto negativo sul complessivo sistema da molteplici punti di vista:

- mina la garanzia di qualità del sistema dei servizi: pensare di coprire i costi di gestione solo con le entrate delle rette delle famiglie rischia di compromettere la possibilità del mantenimento degli standard qualitativi dei servizi;
- conduce talvolta – e soprattutto quanto più gli investimenti sono stati efficacemente capaci di sviluppare la quantità dell'offerta disponibile in termini di potenzialità ricettiva del sistema – al deprecabile fenomeno del sotto-utilizzo delle strutture attive, un fenomeno di cui sarà interessante meglio sorvegliare la dimensione anche nell'andamento evolutivo che si mostrerà nel prossimo futuro;
- rende difficile la generalizzazione dei servizi educativi per la prima infanzia: non solo dal punto di vista quantitativo dell'offerta, ma anche da quello della sua accessibilità generalizzata ed equa, ché vuol dire appunto diffondere sia nei servizi pubblici che in quelli privati – attraverso la copertura da parte pubblica dei costi di gestione – meccanismi che non ribaltino sulle famiglie l'intero costo dei servizi, attraverso imposizioni tariffarie che finiscano per selezionare l'utenza invece che accoglierla in una

prospettiva universalistica.

Il sistema integrato dei servizi educativi – infine – per potersi dire tale, cioè a dire un insieme di elementi diversi che operano con coerenza e in forma integrata per fare sistema, necessità di funzioni integrate per il proprio governo.

I dati di monitoraggio del “Piano nidi” ci dicono nella loro dimensione integrata che l’offerta di servizi educativi che accolgono bambini nei primi tre anni di vita è più ampia e meno difformemente presente nelle diverse aree territoriali di quanto non si potesse affermare qualche anno fa.

Ed è ben chiaro che siano proprio le forme di incentivazione governative del “Piano nidi”, insieme a quel fenomeno degli accessi anticipati alle scuole dell’infanzia di cui gli effetti hanno probabilmente superato le iniziali dimensioni di prevedibilità, ad aver provocato negli ultimi anni i cambiamenti che hanno complessivamente condotto alla situazione in ultimo registrata dal presente rapporto di monitoraggio.

Resta però evidente che l’intreccio fra sviluppo dei nidi e utilizzo “anticipato” delle scuole dell’infanzia richiederebbe, oltre al monitoraggio delle sue dimensioni di fatto, una forma di governo integrato, svolto come tale su una molteplicità di importanti versanti:

- sul piano della programmazione territoriale delle politiche, per evitare sovrapposizioni o addirittura forme di concorrenza fra offerte diverse;
- sulla condivisione di alcuni requisiti di qualità dei servizi, ad evitare che la prospettiva – positiva – di utilizzare in modo razionale la rete dei nidi e delle scuole dell’infanzia potenzialmente disponibili per rafforzare l’offerta complessiva di accoglienza di bambini di meno di tre anni si realizzi in modo non anche attento a garantire la “qualità” dell’offerta, con particolare riferimento ai bambini più piccoli e alle loro necessità specifiche;
- sul piano di una maggiore omogeneità delle condizioni di accesso ai servizi da parte delle famiglie, per evitare che la scelta consegua semplicemente dal fatto che il servizio sia disponibile e “costi di meno”, indipendentemente da ogni considerazione relativa alla qualità dell’offerta.

La pluralità dei protagonismi in gioco, la diversità delle offerte, unite all’esigenza di utilizzare in modo razionale le risorse – si spera in futuro incrementate – disponibili, segnalano in conclusione la necessità di spingere nella prospettiva del rilancio di funzioni di *governance* integrate degli interventi, capaci di mettere in relazione positivamente le responsabilità pubbliche di regolazione, finanziamento e controllo con le competenze e le potenzialità dei diversi attori che operano e potranno operare per il consolidamento e lo sviluppo positivo delle esperienze nel prossimo futuro.

Anche le attività di monitoraggio e le diverse iniziative di scambio e riflessione cui si legano ormai da qualche anno, potranno costituire contesto utile per accogliere riflessioni e proposte in tale direzione.

A tale proposito i lavori compiuti dai gruppi tematici di approfondimento che, nel 2012/13 e 2013/14, hanno lavorato alla stesura di Orientamenti sulla qualità dei servizi educativi per la prima infanzia costituiscono non solo un valido spunto di riflessione su un tema tanto caro all’Europa, ma anche un possibile strumento di accompagnamento all’attuazione del disegno di legge n. 1260 “Disposizioni in materia di sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino ai sei anni e del diritto delle bambine e dei bambini alle pari opportunità di apprendimento”, attualmente all’attenzione della VII Commissione permanente del Senato della Repubblica.

VERSO LINEE GUIDA PER IL SISTEMA INTEGRATO DEI SERVIZI EDUCATIVI

un documento di riflessione sulla qualità

PARTE PRIMA

La qualità nei servizi educativi per la prima infanzia

Lavorare per la qualità

L'importanza sociale, economica e educativa¹¹ attribuita ai servizi organizzati per l'educazione dei bambini 0-3 anni, ha condotto, nel corso del tempo, ad approfondire tematiche differenti, ma funzionali a una sempre maggiore chiarificazione di tutti quegli aspetti utili a comprenderne e prevederne un migliore funzionamento per i bambini e le famiglie.

Tali riflessioni hanno avuto, come conseguenza, quella di promuovere un sempre maggiore interesse nei confronti delle procedure organizzativo-gestionali, funzionali e pedagogico-educative dei servizi, ponendo all'attenzione degli osservatori più accorti la necessità di approfondire la riflessione sul problema della qualità quale elemento che, in modo diverso, agisce sulle dimensioni sopra ricordate.

Ciò ha condotto, negli ultimi trent'anni, al moltiplicarsi di studi e proposte, sia a livello internazionale che nazionale, restituendo interessanti spunti per alimentare un dibattito sempre più acceso intorno ai temi della qualità dei servizi educativi per la prima infanzia.

La sempre maggiore attenzione rivolta a questi servizi ha spinto, soprattutto le politiche regionali e locali, a un necessario impegno nell'aggiornamento e relativa precisazione delle normative che governano la regolazione degli standard strutturali e organizzativi di questi servizi, in modo da erogare prestazioni sempre più rispondenti non solo ai mutamenti economico-sociali, culturali e politici del contesto di vita, ma anche ai bisogni dei bambini e delle famiglie che ne usufruiscono.

L'esigenza di ripensare gli standard strutturali e ambientali, di definire nuove procedure d'intervento organizzativo, di rivedere alcuni aspetti funzionali e pedagogico-didattici ha, tra le altre cose, posto il problema di una riflessione sulla qualità degli interventi e sull'organizzazione degli stessi, tenendo conto delle particolarità dei soggetti e della natura del servizio erogato.

Riflettere sul tema ha permesso, soprattutto negli ultimi anni, di scoprire la complessità di queste istituzioni che, abbandonata la loro funzione assistenziale, si configurano sempre più come luoghi di educazione, formazione e cura dei bambini. I nidi e i servizi integrativi rappresentano un luogo dove i più piccoli possono vivere esperienze educativo/formative significative, progettate e predisposte da personale qualificato in un ambiente opportunamente organizzato in modo funzionale alla loro crescita, dove poter sperimentare occasioni plurime di decentramento cognitivo e affettivo, oltre che di interazione costruttiva e trasformativa.

Il tema della qualità del sistema dei servizi per l'infanzia costituisce, dunque, un terreno di riflessione e impegno che coinvolge istituzioni diverse a livello Europeo, Nazionale, Regionale e Locale, poiché rappresenta una questione di interesse pubblico ineludibile. La domanda di qualità che le società e gli utenti rivolgono a chi gestisce servizi educativi per la prima infanzia pone questioni di natura etica, politica, gestionale e, in quanto tale, non può essere ignorata, né liquidata con risposte di tipo tecnicistico.

I nidi e gli altri servizi educativi per la prima infanzia rappresentano, nell'esperienza italiana, una fondamentale risorsa per garantire opportunità e qualità alla crescita e all'educazione dei bambini.

¹¹ Si vedano le indicazioni offerte dalla Comunicazione della Commissione Europea del 17 febbraio 2011, n. 66, p. 1.

Il fatto è testimoniato dalla produzione scientifica di settore, dal forte radicamento dei servizi in tutte le aree del Paese dove sono più presenti, nonché dalla crescente domanda di accesso, che purtroppo si associa spesso al fenomeno delle liste di attesa. Le numerose indagini condotte a livello internazionale e nazionale evidenziano come tali servizi abbiano ricadute positive non solo sulla crescita e lo sviluppo dei bambini, ma anche sulle famiglie che trovano in questo servizio non solo un aiuto nella conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, ma anche uno spazio di incontro, confronto e crescita della propria dimensione genitoriale.

La valutazione della qualità dei servizi educativi per la prima infanzia – qualità del contesto, qualità delle relazioni, qualità della progettazione, qualità della formazione degli educatori, qualità delle proposte educative elaborate dal gruppo degli operatori, etc. – ha rivelato agli “addetti ai lavori” la natura intrinsecamente complessa della loro organizzazione e del loro progetto:

- il ruolo dell'organizzazione degli spazi e dei tempi del nido nello sviluppo del bambino;
- il valore di una professionalità, quella degli educatori, sempre più qualificata e attenta non solo a rispondere ai bisogni del bambino, ma anche a quelli dei loro genitori;
- l'importanza di un progetto educativo, quello del nido, elaborato in funzione dei bisogni dell'utenza e di tutti gli attori sociali che con esso interagiscono.

L'utilizzo del termine **qualità** implica, dunque, fare riferimento ad un concetto complesso che richiede l'analisi di variabili spesso diverse fra loro ma che, nell'insieme, contribuiscono a delineare un modello di qualità dinamico (così come ribadito anche dalla Comunità Europea): mai statico, ma sempre teso verso una meta e per questo sottoposto a un continuo processo di monitoraggio e valutazione di quanto realizzato, funzionale al cambiamento, alla trasformazione, al miglioramento del sistema dei servizi erogati e al suo adeguamento ai bisogni educativi dell'utenza.

La riflessione su queste importanti tematiche non può essere dissociata dal riconoscimento dell'ambiente organizzativo come luogo che coinvolge la Qualità delle attività di erogazione di un servizio in termini di “Qualità Totale” (*Total Quality Management*), in cui il concetto di “Qualità” assume un ruolo e un significato specifici, che vanno al di là delle metodologie tradizionali.

In questa ottica la “qualità” dovrebbe essere intesa come l'insieme dei fattori attraverso i quali un'azienda e/o Ente realizza, nel nostro caso, un servizio che risponda a requisiti di efficacia ed efficienza; soddisfi cioè tutti i requisiti, impliciti o espliciti, richiesti dall'utente (efficacia) e ottimizzi le risorse disponibili realizzando una struttura organizzativa nella quale siano ben definiti i ruoli, le responsabilità e l'utilizzo delle risorse (efficienza).

Tale definizione necessita tuttavia di qualche precisazione: innanzi tutto non possiamo sottovalutare il fatto che si stia parlando di un concetto molto generale, applicabile a tutte le realtà operative. Se questo è vero, è altrettanto vero che la sua misurazione deve avvenire attraverso uno specifico sistema di rilevazione in grado di tenere conto di specifici fattori e relativi indicatori individuabili caso per caso.

Ecco quindi la necessità di definire, per ogni settore, i diversi fattori che possono essere chiamati in causa per aiutare a meglio chiarire il concetto di qualità:

- l'entità cui va applicata la qualità. Prodotto specifico, sistema, servizio, attività od organizzazione;
- chi esprime i requisiti (le esigenze o i bisogni) in funzione dell'entità. A seconda i casi si può chiamare cliente, utente, paziente, cittadino, allievo, studente, o addirittura la società stessa;
- i fattori di qualità. Tutti i fattori di qualità individuati devono essere poi trasformati in indicatori misurabili per poter effettuare dei confronti e capire fino a che punto i requisiti (le esigenze) individuati sono soddisfatti. È attraverso l'applicazione di questi fattori che sono soddisfatti i requisiti (ossia esigenze espresse e/o implicite).

I fattori di qualità costituiscono gli elementi principali per la percezione della qualità da parte di chi esprime le esigenze di qualità. Gli indicatori di qualità sono invece delle variabili quantitative (e quindi misurabili) che permettono di misurare il livello qualitativo nel suo complesso in quanto ritenute

“indicative” del fattore di qualità; sono quindi degli indicatori oggettivi.

Rafforziamo la definizione appena data affermando che qualità significa anche capacità di raggiungere gli obiettivi stabiliti (**efficacia**), ma nel fare questo non bisogna dimenticare di farlo nel miglior modo possibile; infatti, quando le risorse umane materiali e finanziarie disponibili scarseggiano è di vitale importanza ottimizzare ciò che si ha a disposizione (**efficienza**).

I presupposti teorico-metodologici sopra ricordati potrebbero costituire una sorta di primo passo da cui muovere verso la costruzione di linee guida o di orientamento comuni e condivise dalle diverse Regioni e Province autonome italiane.

La riflessione deve prendere avvio non solo da un'idea di servizio inteso come realtà complessa, caratterizzata da un adattamento continuo alle mutate condizioni economico-sociali, culturali e politiche di territori in costante trasformazione, ma anche dalla necessità di condividere approcci interpretativi in grado di restituire quadri di riferimento da cui muovere per la costruzione di un sistema di servizi che, nel rispetto delle particolarità territoriali, riesca a promuovere la condivisione di alcuni elementi comuni.

Le iniziative internazionali

Affrontare il tema della qualità significa muovere da almeno tre punti di vista differenti, ma fortemente correlati fra loro:

- quello dei bambini;
- quello degli operatori (educatori, operatori ausiliari e responsabili/coordinatori dei servizi);
- quello dei genitori e delle famiglie.

Il **bambino** è oggetto di osservazione costante dell'adulto il quale ha il compito specifico di individuare e valorizzare i suoi bisogni educativi e formativi. L'attenzione ai bisogni fisici (calore, pulizia, alimentazione, segni di disagio, pianto, felicità, ecc.) e a quelli di sviluppo (emotivo, affettivo, motorio, cognitivo, psicologico, ecc.) costituiscono elementi imprescindibili da cui risulta importante muovere per garantire un servizio in grado di rispondere alle reali esigenze dei bambini.

Le figure **operative** rivestono, seppure a diverso titolo, un ruolo fondamentale per il processo educativo e formativo del bambino. Il lavoro di cura e di sostegno di cui l'educatore è portavoce costituisce un passo fondamentale affinché si sviluppi il desiderio al rispetto, al confronto arricchente, presupposti essenziali per il cittadino del futuro. Dare dignità e valore alla professionalità dell'educatore di nido è un modo per capire e valorizzare il momento delicato ed essenziale della formazione, di cui tale soggetto è responsabile, significa dare valore ad un ruolo che, troppe volte, è stato preso in ben poca considerazione e che invece tanto può contribuire alla formazione dell'uomo e del cittadino di domani. Allo stesso modo il ruolo di responsabile/coordinatore gestionale e pedagogico dei servizi rappresenta una figura importante per il buon funzionamento dei nidi, nonché un supporto imprescindibile per l'équipe educativa e, indirettamente, per i bambini e le famiglie.

Altro elemento di qualità è dato dalla presenza delle **famiglie** all'interno dei servizi educativi per la prima infanzia: la condivisione del loro punto di vista, l'attenzione ai loro bisogni contribuisce ad innalzare il livello di qualità del servizio. I genitori e le famiglie che si rivolgono al nido hanno bisogni differenti di cura, di educazione, di integrazione sia familiare sia sociale. Il nido deve garantire, a seconda delle specificità delle famiglie, la crescita dei bambini in stretta collaborazione con le stesse e pertanto sostenere e sollecitare la loro partecipazione alla vita del nido.

Fermare l'attenzione su tali presupposti costituisce il punto da cui muovere per ampliare e approfondire la riflessione sul concetto della qualità dei servizi educativi per la prima infanzia: una qualità la cui definizione è destinata ad essere per certi aspetti solo provvisoria poiché, come già delineato nel

documento europeo “La qualità nei servizi per l'infanzia”¹² del 1992, l'interpretazione di questo concetto e la definizione di indicatori di qualità è un processo dinamico e continuo, volto a conciliare gli interessi di gruppi diversi e a dare risposte che mutano con il mutare dei tempi e l'evoluzione dei contesti socio-culturali.

Nonostante tali premesse, però, è condivisibile l'idea secondo cui la qualità di questi servizi dovrebbe mirare a fare in modo che i bambini abbiano l'opportunità di avere¹³: «una vita sana; la possibilità di esprimersi spontaneamente; la considerazione di sé stessi come individui; la dignità e l'autonomia; la fiducia in sé stessi e il piacere di imparare; un apprendimento costante e un ambiente attento alle loro esigenze; la socialità, l'amicizia e la collaborazione con gli altri; pari opportunità senza discriminazioni dovute al sesso, alla razza o ad handicap; la valorizzazione della diversità culturale; il sostegno in quanto membri di una famiglia e di una comunità; la felicità».

Gli obiettivi sopraelencati si riferiscono a valori precisi che nel corso del tempo hanno riflettuto le convinzioni di esperti, contribuendo a sollecitare l'impegno in questa direzione e la definizione di un nuovo documento posto all'attenzione della Commissione Europea che, nel 1996, ha riaperto i riflettori sul tema.

Attraverso la condivisione dei “Quaranta obiettivi di qualità per i servizi per l'infanzia”¹⁴, la Rete della Commissione Europea per l'infanzia e gli interventi per conciliare le responsabilità familiari e professionali tra uomini e donne ribadì che “la qualità è un concetto relativo, fondato su sistemi di valori e convinzioni; la definizione della qualità è un processo di per sé importante, in quanto offre l'opportunità di mettere in comune, analizzare e comprendere meglio i valori, le idee, le conoscenze e l'esperienza prodotta nel settore; tale processo dovrebbe essere caratterizzato da una partecipazione democratica, che coinvolga gruppi diversi, quali i bambini, i genitori, le famiglie e il personale dei servizi; le esigenze, le opinioni e i valori di questi gruppi non sempre coincidono; la definizione della qualità deve essere concepita come un processo dinamico e continuo, che comporta valutazioni e aggiornamenti periodici, senza mai giungere a una risposta conclusiva e oggettiva”.

Gli obiettivi per la qualità dei servizi educativi per la prima infanzia furono suddivisi in dieci aree:

1. accessibilità e utilizzo dei servizi;
2. ambiente;
3. attività di apprendimento;
4. il sistema delle relazioni;
5. il punto di vista dei genitori;
6. la continuità;
7. la valutazione della diversità;
8. la valutazione dei bambini e i provvedimenti adottati;
9. il rapporto costi benefici;
10. i valori etici.

Da questo punto di vista gli obiettivi non prefiguravano una standardizzazione dei sistemi di servizi, delle filosofie e delle culture elaborate al loro interno o dei modi di lavoro, ma intendevano fornire un sostegno alla definizione di finalità e indirizzi condivisi. Il loro raggiungimento non doveva porre fine alla ricerca della qualità: si trattava di un processo dinamico e continuo che richiedeva riflessioni e revisioni costanti in linea con i naturali mutamenti sociali, culturali, economici e politici che contraddistinguono i diversi paesi.

¹² Balageur I., Mastres J., Penn H., *La qualità nei servizi per l'infanzia; un documento di discussione*, Commissione delle Comunità Europee – Direzione generale – Occupazione, Relazioni Industriali e Affari Sociali, 1992.

¹³ Ibid.

¹⁴ *Quaranta obiettivi di qualità per i servizi per l'infanzia*, Commissione Europea – Rete per l'infanzia e gli interventi per conciliare le responsabilità familiari e professionali tra uomini e donne, Junior, Bergamo, 1996, p. 7.

L'attenzione al tema della qualità continua a essere un aspetto centrale nelle riflessioni della Comunità Europea che, nel Consiglio Europeo di Lisbona (2000) prima, e poi in quello di Barcellona del 2002 ribadisce la necessità di incentivare le politiche a favore dello sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia attraverso un impegno che conduca gli Stati membri a una copertura territoriale di almeno il 33%.

Quello che, a prima vista, poteva sembrare un intervento volto a incentivare una diffusione solo quantitativa di questi servizi, fu ripreso dalla Comunicazione della Commissione Europea del 2006 COM (2006) 481 "Efficienza ed equità nei sistemi europei d'istruzione e formazione" e, successivamente, da quella del 2011 COM(2011) 66 per sottolineare l'importanza di fermare l'attenzione anche sugli aspetti qualitativi di questi servizi, perché «una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva costituisce la base su cui sarà fondato il futuro dell'Europa. Migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione in tutta l'UE è una premessa d'importanza fondamentale per tutti e tre gli aspetti della crescita. In tale contesto l'educazione e la cura della prima infanzia (Early Childhood Education and Care – ECEC) costituisce la base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità [...]»¹⁵.

Un ultimo intervento è stato fatto attraverso la Raccomandazione della Commissione del 20 febbraio 2013 – "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale" (2013/112/UE) in cui si ribadisce con maggiore forza l'importanza di avere servizi di qualità quali strumenti imprescindibili per ridurre le disuguaglianze fin dalla più tenera età.

Attualmente la Commissione Europea sta lavorando, a partire da una revisione dei 40 obiettivi di qualità, a un nuovo documento che, alla luce dei più recenti studi, risulti in grado di restituire un'immagine più coerente rispetto agli standard richiesti per questi servizi.

Le iniziative nazionali

Al termine di questo breve excursus alla scoperta dei fermenti che hanno contribuito a sviluppare l'importanza della qualità dei servizi educativi per la prima infanzia, occorre tornare in Italia e precisamente al 1996, anno di licenziamento del rapporto europeo e del documento succitato, perché è proprio in questi anni che lo scenario politico italiano muta e si comincia a prestare maggiore attenzione a questi servizi anche da un punto di vista della qualità.

A partire da questi anni si riaccendono i riflettori sull'importanza dei servizi educativi per la prima infanzia e le politiche legate a questi servizi, relegate a fanalino di coda, con la vecchia legge 1044/71, riemergono e, in continuità con il primo piano d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e dello sviluppo dei soggetti in età evolutiva datato 1996, si riprendono e si intensificano i lavori varando nel 1997 la legge n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza".

Oltre a rilevare le ricadute in termini di opportunità che la legge ha offerto, soprattutto nelle aree dove i servizi socio educativi erano inesistenti, essa ha ribadito e rafforzato anche una cultura di monitoraggio, valutazione e documentazione sull'applicazione della legge e sull'uso delle risorse, attraverso l'osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza promosso con la legge n. 451/97.

Le esperienze maturate attraverso questi interventi sono state recuperate anche in occasione dello stanziamento dei fondi definiti con la legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1 comma 1259, con la quale si è dato avvio al Piano straordinario di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia e, con esso, a una serie di approfondimenti tematici tra cui il ripensamento dei requisiti di qualità di questi servizi.

Le attività realizzate per il monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia

¹⁵ Comunicazione della Commissione "Educazione e Cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori" COM (2011) 66.

hanno indotto alcune Regioni (es.: Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, ecc.) a rivedere e approfondire i temi inerenti la qualità, i procedimenti e i costi di gestione dei servizi, restituendo esperienze interessanti.

A livello nazionale, invece, il Dipartimento per le Politiche della Famiglia ha promosso, in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze, momenti di confronto interregionale funzionali non solo a uno scambio sull'argomento, ma anche alla possibile definizione di orientamenti condivisi.

A tale scopo sono stati costituiti tre gruppi per i seguenti ambiti tematici:

- la regolazione e il controllo del sistema integrato dei servizi: standard e qualità;
- le dimensioni della qualità e della sostenibilità dei costi;
- l'organizzazione di uffici di area vasta (Ambiti/Distretti/Zone) per la programmazione e la gestione dei servizi per la prima infanzia.

Il dibattito ha restituito riflessioni interessanti che sono poi confluite nel rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia al 31/12/2012 costituendo il punto di partenza del successivo nuovo percorso.

Le attività di Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia hanno così costituito lo spunto per la creazione di una rete tra i diversi referenti regionali che, nel corso del tempo, ha condotto al consolidarsi di pratiche di confronto e scambio.

In particolare, nel corso del 2012-13, si è sviluppata l'idea di costituire, su base facoltativa e volontaria, dei gruppi tecnici di approfondimento tematico impegnati ad avviare – a partire dai dati disponibili – processi di scambio e condivisione orientati alla circolazione di idee, esperienze e modelli, allo scopo di elaborare e condividere possibili proposte di orientamento intorno a specifici ambiti di interesse.

I gruppi hanno lavorato su alcune aree di contenuto individuate per la definizione condivisa di orientamenti e proposte. L'attenzione ha privilegiato:

- il sistema integrato e le tipologie dei servizi;
- gli standard ambientali e funzionali dei servizi;
- gli ambiti come livello intermedio per la programmazione delle politiche;
- i procedimenti di autorizzazione e accreditamento;
- le possibili prospettive di aggiornamento normativo.

Le riflessioni sviluppate sui temi affrontati hanno, in via generale, fatto condividere l'auspicio che si possa andare nella direzione di una maggiore coerenza fra le normative regionali, in attesa di una normativa nazionale che fornisca utili elementi di orientamento e maggiore chiarezza generale.

Le conclusioni raggiunte attraverso questi momenti di riflessione e approfondimento hanno costituito il punto di partenza per approfondire un altro tema importante: la **qualità** dei servizi educativi per la prima infanzia.

Per tentare di condividere il tema – non semplice – della qualità dei servizi educativi per la prima infanzia, è sembrato utile muovere dalla considerazione della sua complessità. Quando si parla di qualità dei servizi educativi per la prima infanzia si fa riferimento alla qualità del contesto, delle relazioni, della progettazione, della formazione degli educatori, delle proposte educative elaborate dal gruppo degli operatori, etc. Tutto questo rivela agli “addetti ai lavori” la natura intrinsecamente articolata della loro organizzazione e del loro progetto.

Muovendo da questi presupposti, si è pensato di muovere dal lavoro concluso nell'anno 2012-2013 riprendendo e ampliando la riflessione sulle categorie prese in considerazione dai gruppi di lavoro già svolti in precedenza.

La domanda cui si è voluto tentare di rispondere è quella di comprendere se, pur nel rispetto delle particolarità territoriali, sia possibile individuare alcuni aspetti comuni di qualità condivisibili e adottabili in norme di riferimento reciprocamente coerenti.

Le schede che seguono sintetizzano risultati raggiunti dalle attività di elaborazione e confronto svolte nel corso del 2013-2014.

PARTE SECONDA

Verso l'elaborazione di linee guida per la qualità dei servizi educativi per la prima infanzia

Introduzione

Questa parte del documento contiene l'esito coordinato delle riflessioni svolte sui seguenti aspetti:

- il sistema integrato e le tipologie dei servizi;
- gli standard ambientali e funzionali dei servizi;
- gli ambiti come livello intermedio per la programmazione delle politiche;
- i procedimenti di autorizzazione e accreditamento;
- le possibili prospettive di aggiornamento normativo.

In ognuno dei casi, i contenuti presentati vogliono essere esemplificativi e rappresentativi di un prevalente giudizio convergente emerso dal confronto interregionale.

La rappresentazione di un terreno di convergenza non deve tuttavia essere interpretato come prospettiva di schiacciamento delle differenze, quanto piuttosto come orizzonte in cui alcuni elementi di coerenza complessiva possano essere la cornice che ospita valori e peculiarità che l'autonomia delle Regioni e Province autonome potranno evidentemente continuare a decidere di mantenere vivi nella loro diversità.

Non si deve tuttavia sottovalutare quanto il presente lavoro potrà essere utile nella prospettiva – auspicata – di un prossimo rinnovamento del quadro normativo nazionale di settore, circostanza che aprirà una fase nella quale i processi attuativi della riforma comporteranno certamente la necessità di svolgersi in un continuo, prolungato e fecondo scambio fra i diversi livelli dello Stato a vario titolo coinvolti.

Il sistema integrato e le tipologie dei servizi

Se le dinamiche evolutive delle esperienze negli ultimi decenni hanno reso decisamente più diversificato e complesso il quadro di realtà dei servizi educativi per la prima infanzia presenti nel nostro Paese, la nozione di sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia, nel sancire la corrispondenza fra un sistema di offerte diversificate e la possibilità di libera scelta fra opzioni diverse da parte delle famiglie, definisce al contempo anche caratteristiche e componenti della complessiva rete dei servizi.

Non è stato un percorso semplice, se si pensa che ancora oggi le normative delle Regioni e Province autonome denominano in modo molto vario e fantasioso le diverse tipologie di servizio; il punto è proprio quello di definire non tanto la tipologia in base alla denominazione, quanto raccogliere le denominazioni in gruppi corrispondenti alle tipologie, individuando queste ultime in base alle caratteristiche educative e organizzative della loro offerta.

Da questo punto di vista, la elaborazione e approvazione, nel 2009, del **Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali** ha avuto un ruolo chiarificatore in una materia talvolta intricata e tuttavia fondamentale per condividere gli elementi di identità del sistema dei servizi educativi per l'infanzia.

Oggi, in relazione a quanto appena detto, è possibile individuare due macro-aree (che raccolgono tipologie di servizi omogenei per requisiti strutturali e organizzativi, indipendentemente dalla titolarità e/o dalla responsabilità di gestione e nel rispetto di ogni specifica denominazione data dalle normative regionali e delle Province autonome):

- nidi d'infanzia
- servizi integrativi

Le definizioni di riferimento per le diverse tipologie sono le seguenti:

Nidi d'infanzia Sono servizi educativi di interesse generale, rivolti a tutti i bambini in età compresa tra i tre mesi e i tre anni. Aperti in orario diurno almeno cinque giorni la settimana, dal lunedì al venerdì, per almeno sei ore il giorno, per un'apertura annuale di almeno dieci mesi, i nidi d'infanzia erogano il servizio di mensa e prevedono il momento del riposo se funzionanti anche al pomeriggio. Rientrano fra i nidi d'infanzia anche i micro-nidi e le sezioni 24-36 mesi aggregate a scuole dell'infanzia.

Servizi integrativi In questa macro-area rientrano i servizi previsti dall'art. 5 della L. 285/1997 e i servizi educativi realizzati in contesto domiciliare. In particolare, rientrano nell'area dei servizi integrativi le seguenti specifiche tipologie:

- **spazio gioco per bambini (in età di massima da 18 a 36 mesi)** servizi dove i bambini sono accolti al mattino o al pomeriggio, per un tempo massimo di cinque ore. L'accoglienza è articolata in modo da consentire una frequenza diversificata in rapporto alle esigenze dell'utenza, mentre non viene erogato il servizio di mensa e non è previsto il riposo pomeridiano
- **centro per bambini e famiglie** servizi nei quali si accolgono i bambini di età compresa fra 0 a 3 anni, insieme ai loro genitori o ad altri adulti accompagnatori. Le attività vengono stabilmente offerte in luoghi che hanno sede definita, non necessariamente in uso esclusivo, ma sicuramente adibite ad essa, e hanno la caratteristica della continuità nel tempo
- **servizi e interventi educativi in contesto domiciliare¹⁶** servizi educativi per piccoli gruppi di bambini di età inferiore a 3 anni realizzati con personale educativo qualificato presso una civile abitazione.

Gli standard ambientali e funzionali dei servizi

Parlare di strutturazione ed organizzazione degli spazi del nido d'infanzia non significa riferirsi esclusivamente alla sua distribuzione fisica o alla mera collocazione dei materiali e degli arredi, ma anche (e, potremmo dire, soprattutto) occuparsi del contesto comunicativo, relazionale e cognitivo che, attraverso appunto la loro organizzazione materiale, si viene ad instaurare.

L'individuazione di categorie pedagogiche che facciano riferimento a requisiti specifici che gli spazi dovrebbero avere deve necessariamente tenere conto che lo spazio influenza i comportamenti, è necessario evitare situazioni disturbanti, di difficoltà comunicativa, di stress, ecc., ed occorre favorire soprattutto la socializzazione fra coetanei, rendendo possibile condizioni qualitative elevate per l'apprendimento difendendo la privacy di ognuno, ecc.

In questa logica, appare altrettanto importante riflettere sugli aspetti funzionali e provare a riflettere sull'importanza del rapporto numerico educatore/bambini, ma anche sulla necessaria formazione iniziale e in itinere degli educatori.

¹⁶ Su questa specifica tipologia di servizio integrativo, la riflessione è stata particolarmente articolata e ha condotto a rilevare come la sua definizione a partire dall'identificazione della sua organizzazione – spesso disforme e variegata, se si considerano ad esempio gli aspetti inerenti la collocazione e le età dei bambini accolti – la rende talvolta poco chiaramente identificabile e a rischio di “camuffamenti” per aggirare norme e regolamenti. Il servizio di Tagesmutter, nel sistema trentino è considerato come una tipologia distinta dai servizi “integrativi”.

Requisiti strutturali

ricettività della struttura che ospita il servizio

	<i>minima</i>	<i>massima</i>
Nido d'infanzia	Non meno di 5 bambini	70 bambini
Spazio gioco	Non meno di 8 bambini	60 bambini
Centro per bambini e famiglie	Non meno di 8 bambini	60 bambini
Servizi educativi in contesto domiciliare	Non meno di 5 bambini	10 bambini

spazio interno

Mq per bambino¹⁷

Nido d'infanzia	non inferiore a 5
Spazio gioco	non inferiore a 4
Centro per bambini e famiglie	non inferiore a 4
Servizi educativi in contesto domiciliare	non inferiore a 4

Requisiti di accesso del personale educativo

Requisiti ordinari: Diploma di laurea in Pedagogia, Scienze dell'educazione, Scienze della formazione primaria o equipollenti

Requisiti transitoriamente validi: Diploma di maturità rilasciato dal liceo socio-psico-pedagogico
Diploma di liceo delle scienze umane
Diploma di dirigente di comunità
Titoli equipollenti riconosciuti dal Ministero dell'istruzione

Requisiti di accesso del personale ausiliario

Il personale addetto alla cucina con funzioni di cuoco deve possedere attestato professionale

Il personale con funzioni ausiliarie deve avere assolto all'obbligo scolastico

Requisiti organizzativi

educatori e bambini iscritti

rapporto

Nido d'infanzia	3-12 mesi: non superiore a 1/6 13-24 mesi: non superiore a 1/8 25-36 mesi: non superiore a 1/10
Spazio gioco	13-24 mesi: non superiore a 1/8 25-36 mesi: non superiore a 1/10
Centro per bambini e famiglie	non superiore a 1/15 bambini
Servizi educativi in contesto domiciliare	non superiore a 1/6

¹⁷ Il riferimento è ai soli mq degli spazi riservati ai bambini: spazi per attività di gioco e didattiche, pranzo e riposo, ingresso, spazi comuni e eventuali laboratori (escluso bagni e zone cambio).

Requisiti di accesso del personale di coordinamento

Il personale che svolge funzioni di coordinamento deve avere titolo di laurea conseguito in corsi afferenti alle classi pedagogiche

Organismo di coordinamento organizzativo-gestionale e pedagogico

Funzioni organizzativo-gestionali	Attività amministrative, gestione del budget, poteri di spesa
	Attività contrattuale
	Rappresentanza esterna del servizio
	Definizione dei criteri degli appalti per l'affidamento della gestione
	Definizione dei criteri riguardanti le convenzioni con soggetti privati per l'acquisto di posti
	Elaborazione dei procedimenti di autorizzazione e accreditamento
Funzioni pedagogiche	Esercizio delle funzioni di vigilanza
	Supervisione sul gruppo degli operatori dei servizi
	Promozione, sostegno e consolidamento dello sviluppo della qualità del servizio nonché il monitoraggio, la verifica e la valutazione del progetto pedagogico
	Monitoraggio e documentazione delle esperienze
	Organizzazione delle iniziative di partecipazione delle famiglie
	Aggiornamento e formazione del personale
	Progettazione e pianificazione delle relazioni con i servizi socio-sanitari e la continuità con la scuola dell'infanzia (verticale) e le agenzie non formali e informali del territorio (orizzontale)
	Consolidamento delle reti inter-istituzionali

Il progetto pedagogico

Elementi costitutivi:	Esplicitazione chiara delle finalità
	Principi generali di accesso e di fruizione del servizio
	Gli orientamenti pedagogici che caratterizzano il sistema dei servizi
	La progettazione ed organizzazione educativa dei servizi (attività collegiale del gruppo di lavoro)
	Le modalità di organizzazione del contesto educativo (spazi, materiali, proposte educative, tempi e relazioni)
	Modalità di funzionamento del gruppo di lavoro (formazione continua, contributi alla costruzione di reti e della continuità verticale e orizzontale, rapporti con l'organismo di coordinamento pedagogico, ecc.)
	Adozione di strumenti e sistemi di valutazione del progetto pedagogico

Il progetto educativo

Elementi costitutivi:	Lo spazio e le opportunità
	Il gruppo dei bambini
	Finalità, obiettivi e proposte
	Metodi e strumenti di valutazione e documentazione

I tempi di realizzazione

Adozione di sistemi di valutazione del progetto educativo

Adozione di metodologie di osservazione dei bambini

Indicazione dei modi e tempi di osservazione

Indicazione degli strumenti di osservazione utilizzati

Adozione di procedure di documentazione

I servizi di nido coltivano costanti e continue modalità differenziate di documentazione affinché le famiglie conoscano cosa il bambino e i bambini fanno al nido e come questo funziona

I servizi di nido coltivano costanti e continue modalità differenziate di documentazione affinché l'Amministrazione Comunale conosca le attività svolte al nido

I servizi di nido coltivano costanti e continue modalità differenziate di documentazione affinché il territorio conosca che cos'è il servizio di nido, cosa si fa e come questo funziona

Il lavoro con le famiglie

Modalità di accoglienza delle famiglie (vengono offerte informazioni precise circa le modalità di accesso ai nidi: es. informazioni sul servizio e sui singoli nidi recuperabili sul sito telematico del Comune)

Informazioni sul servizio e sui singoli nidi recuperabili presso l'Ufficio di riferimento del Comune

Informazioni sul servizio e sui singoli nidi reperibili presso ciascun servizio

Modalità di partecipazione delle famiglie (vengono offerte indicazioni circa i modi e i tempi di partecipazione della famiglia alla vita del nido, es. incontri istituzionali (colloqui del gruppo sezione, colloqui individuali, ecc.), incontri non istituzionali (es. laboratori, incontri con esperti, ecc.)

Modalità di socializzazione e di educazione familiare (i servizi favoriscono la conoscenza fra le famiglie del territorio: tenuto conto che il nido è un punto di incontro quotidiano fra le famiglie che potrebbero non frequentarsi o incontrarsi al di fuori di questo, il nido cerca di far evolvere questi incontri)

Gli ambiti come livello intermedio per la programmazione delle politiche

Gli ambiti e i loro relativi organismi possono rappresentare un importante punto di riferimento nella *governance* dei servizi educativi per l'infanzia, anche se è ovvio che, all'interno della identificazione del perimetro territoriale di riferimento, occorre identificare, o costituire, organismi di riferimento sia per le attività di livello politico (le conferenze educative di ambito) che per quelle di livello tecnico (i coordinamenti educativi di ambito).

Pensando in particolare agli organismi di coordinamento tecnico, in essi dovrebbero trovare rappresentanza competenze tecniche molteplici, in grado di coprire gli aspetti legati alla qualità gestionale e pedagogica dei servizi.

Occorre, proprio in relazione alla complessità delle funzioni in gioco, pensare a figure tecniche dotate di competenze specifiche sulla materia dei servizi educativi per l'infanzia e non solo caratterizzate da un profilo genericamente amministrativo.

Tale organismi assumono infine grande rilievo proprio pensando alla molteplicità delle funzioni che dovrebbero svolgere in modo integrato in ordine a diversi aspetti, come, ad esempio:

Funzioni degli ambiti

Programmazione

La Zona ha la funzione di supportare la conferenza educativa di ambito (comunque denominata), per la redazione tecnica dei documenti di programmazione, il monitoraggio, l'analisi e la verifica delle politiche territoriali, etc.

Coordinamento organizzativo/gestionale

Favorisce lo sviluppo equilibrato delle politiche per l'infanzia mediante la mappatura della rete dei servizi 0-6, la raccolta e analisi dati su domanda e offerta e la elaborazione di indicatori vari, la verifica dei modelli gestionali e l'analisi dei costi di gestione, delle tariffe e dei criteri d'accesso, etc.

Coordinamento pedagogico

Sostiene lo sviluppo del sistema dei servizi mediante azioni di supervisione, verifica e innovazione dei progetti educativi dei servizi, progettazione del piano integrato della formazione, coordinamento delle relazioni, scambi tra servizi e sviluppo di attività di ricerca, analisi e approfondimento, sviluppo delle relazioni fra i servizi educativi e la rete territoriale dei servizi socio-sanitari, gestione integrata dei casi di ammissione di bambini disabili o in carico ai servizi sociali, continuità 0-6, etc.

I procedimenti di autorizzazione e accreditamento

I procedimenti di autorizzazione al funzionamento e di accreditamento costituiscono le modalità attraverso le quali viene regolato – rispettivamente – l'accesso al mercato dell'offerta (autorizzazione) e l'accesso al mercato pubblico dell'offerta (accreditamento).

L'autorizzazione al funzionamento

L'autorizzazione al funzionamento rappresenta il primo atto di selezione/verifica dei requisiti strutturali e organizzativi cui ogni unità di offerta, indipendentemente dalla tipologia, deve essere sottoposta per accedere al mercato dell'offerta.

È un processo molto importante perché permette di verificare, muovendo dalle indicazioni normative vigenti, il possesso o meno, da parte di uno specifico servizio, dei requisiti (strutturali e organizzativi) minimi di qualità per poter funzionare.

Oltre al rispetto delle normative generali – urbanistiche, edilizie, igienico-sanitarie e inerenti la sicurezza – i principali criteri individuati dalle normative per regolare il rilascio dell'autorizzazione al funzionamento devono comprendere i seguenti elementi:

- standard strutturali
 - ricettività minima e massima (per ogni tipologia di servizio)
 - mq spazio bambino interno (per ogni tipologia di servizio)
- standard organizzativi
 - rapporto numerico educatore/bambini (per ogni tipologia di servizio)
 - tipologia di titolo di studio prescritto per fare l'educatore

L'accreditamento

L'accreditamento è il processo di ulteriore verifica della qualità dei servizi educativi. La domanda di accreditamento è volontariamente espressa dal soggetto gestore privato titolare dell'unità di offerta in esercizio, mentre i requisiti dell'accreditamento sono obbligatori per tutti i servizi a titolarità pubblica.

Con tale provvedimento, il servizio viene riconosciuto come abilitato a erogare prestazioni a favore del pubblico, ottenendo per questo un finanziamento.

I principali possibili criteri per l'accreditamento – comparando le scelte adottate in merito dalle Regioni e Province autonome – sembrano essere principalmente:

- possesso dell'autorizzazione al funzionamento o possesso dei relativi requisiti;
- ricorrenza documentata dei seguenti ulteriori requisiti:
 - programma annuale di formazione del personale educativo per un minimo di ore (da definire), di cui sia possibile documentarne l'effettiva realizzazione e che trovi riscontro all'interno dei contratti individuali del personale educativo;
 - presenza del coordinatore pedagogico;
 - adesione ad iniziative e scambi con altri servizi della rete locale anche promossi dal coordinamento di ambito;
 - adozione di strumenti per la valutazione della qualità e di sistemi di rilevazione della soddisfazione dell'utenza;
 - disponibilità ad accogliere bambini disabili o con disagio sociale segnalati dal servizio sociale pubblico anche in temporaneo soprannumero;
 - previsione, nel progetto organizzativo del servizio, di modalità articolate e flessibili di partecipazione – incontro e collaborazione – delle famiglie e istituzione di specifici organismi rappresentativi;
 - adozione/disponibilità all'utilizzo di strumenti per la valutazione della qualità.

L'accreditamento consente, come detto, di accedere al finanziamento pubblico, attraverso una serie di possibili rapporti con l'ente pubblico, che si sostanziano nei seguenti:

- Convenzionamento per acquisto di posti
- Convenzionamento per gestione buoni servizio attribuiti alle famiglie utenti

In ragione degli elementi di complessità coinvolti dai procedimenti di autorizzazione e accreditamento, si segnalano alcune questioni di particolare importanza:

Controllo diretto e non semplice analisi documentale

L'autorizzazione al funzionamento rimane la procedura che offre le maggiori garanzie di controllo e verifica dei requisiti.

Attualmente, però, è possibile adottare la semplice DIA (denuncia di inizio attività) o SCIA (segnalazione certificata di inizio attività): in coerenza con la semplificazione degli atti amministrativi, il soggetto privato che desidera aprire un servizio può presentare una semplice autocertificazione in cui si dichiara il possesso dei requisiti tecnico-strutturali indicati in norma e si allega i documenti richiesti.

Tale situazione semplifica le procedure, ma evidenzia problematiche non trascurabili. Benché la semplificazione che è possibile operare nella fase di avvio dell'attività delle unità d'offerta possa essere bilanciata dalla definizione, in sede amministrativa, di precisi requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi e da un rafforzamento della vigilanza e del controllo – introducendo poteri di intervento da parte dell'autorità amministrativa in grado di impedire la prosecuzione o l'avvio di attività prive dei requisiti richiesti – appare comunque opportuno privilegiare forme di controllo preventivo e diretto per garantire più adeguatamente gli utenti di servizi così delicati.

Complessità del processo valutativo e sua multidimensionalità

La valutazione multi-dimensionale, ovvero l'analisi dettagliata dei criteri e degli standard che ogni unità di offerta deve possedere, rappresenta l'adempimento prioritario ed ineludibile ai fini dell'accesso al mercato e della garanzia di qualità minima che ogni servizio deve assicurare.

Perché possa realizzarsi senza semplificazioni o disarticolazioni, è opportuno che sia operata da una commissione multi-professionale (composta da tecnici esperti in servizi educativi per l'infanzia, in edilizia, in igiene e sanità), con competenze multi-disciplinari, in grado di leggere la complessità che caratterizza ogni servizio educativo per la prima infanzia.

La commissione multi-professionale coinvolta nella valutazione dei diversi casi nell'ambito del procedimento di autorizzazione al funzionamento dovrebbe assorbire le seguenti attività:

- verifica documentale degli allegati alla domanda, previsti dalla normativa vigente;
- visita del servizio per verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti richiesti per l'autorizzazione al funzionamento e/o l'accredimento e verifica integrata della presenza delle condizioni di ammissibilità della domanda di rilascio dell'autorizzazione al funzionamento e/o accreditamento;
- verbalizzazione integrata della valutazione complessiva per completare l'istruttoria del procedimento a favore della autorità competente al rilascio, sia essa individuata a livello comunale o altrimenti.

Le Commissioni multi-professionali, nelle loro verifiche, dovrebbero avvalersi di strumenti idonei e standardizzati, specifici ed il più possibile omogenei sul territorio regionale, per rendere omogenei e confrontabili i criteri di valutazione e consentire la definizione qualitativa e quantitativa.

La terzietà della valutazione

Al fine di garantire la realizzazione omogenea delle attività di valutazione dei servizi ai fini della loro autorizzazione al funzionamento o accreditamento, sembra opportuno che l'attività di valutazione istruttoria dei casi sia collocata ad un livello non strettamente locale.

Alcune esperienze regionali evidenziano una differenziazione di competenza tra chi emette il provvedimento e chi realizza la valutazione. Nei documenti normativi più recenti il processo di autorizzazione al funzionamento e di accreditamento è generalmente di competenza dell'Ente locale (Comune e/ Associazione di Comuni), il quale si avvale nei processi di controllo e valutazione dei requisiti di una commissione multi-professionale che, come ribadito in altre occasioni, ha il compito di

offrire un parere non vincolante, ma certamente importante per il coinvolgimento delle competenze interne previste.

In questi casi l'avvalersi, da parte dell'Ente locale di una commissione non interna alla struttura comunale, ma appartenente alla Provincia, Ambito o Distretto consente di garantire una più efficace terzietà nel processo stesso di valutazione. Alcune normative regionali già prevedono per questo commissioni multi-professionali collocate a livello di Provincia, Ambito o Distretto in modo da garantire, fra le altre cose, un buon grado di terzietà nella valutazione.

Le soluzioni di cui sopra promettono di avere buoni risultati anche in termini di economicità relativa della realizzazione delle procedure.

L'aggiornamento della normativa di settore

Negli ultimi anni si è rafforzata l'esigenza di avere una legge nazionale che, rispettosa del titolo V della Costituzione, tuteli lo sviluppo e il benessere dell'infanzia, detti le norme generali, i principi fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni dei servizi educativi per la prima infanzia su tutto il territorio nazionale.

In attesa di una normativa nazionale che fornisca utili elementi di orientamento e maggiore chiarezza generale, appare auspicabile una maggiore coerenza fra le normative regionali.

Le principali aree di progressiva coerenza fra le normative potrebbero riguardare:

- circa la fisionomia istituzionale dei servizi educativi, la convergenza nella sottolineatura dell'**identità educativa dei servizi per l'infanzia**;
- per quanto riguarda il tema dei **requisiti formativi degli educatori**, un progressivo orientamento ad innalzare il titolo di studio richiesto alla laurea;
- quanto a copertura dei costi di gestione e pianificazione della diffusione dei servizi in modo equilibrato, la prospettiva di individuare e attivare meccanismi di **sostegno finanziario ordinario** ai servizi educativi per l'infanzia potrebbe andare di pari passo con la prospettiva di individuare, anche per fasi progressive, **livelli essenziali** di diffusione dei servizi educativi per l'infanzia sull'intero territorio nazionale.

La prospettiva di aggiornamento delle normative potrebbe utilmente essere svolto tenendo presenti le seguenti aree specifiche di interesse quali possibili punti di articolazione degli apparati normativi:

- | | |
|-------------------------------------|--|
| • Oggetto della legge | • Procedure di autorizzazione al funzionamento e di accreditamento |
| • Finalità | • Gestione dei servizi |
| • Il sistema integrato | • Modalità di erogazione dei contributi |
| • Soggetti istituzionali e funzioni | • Rapporto famiglia/servizi e partecipazione delle famiglie |
| • Tipologie dei servizi | • Sistema informativo |
| • Personale e titoli di accesso | |
| • Standard strutturali | |
| • Standard organizzativi | |

APPENDICI

**Tavole statistiche
(dati al 31/12/2013)**

Tavola 1- Utenti e Posti della rete dei Servizi educativi per la prima infanzia

(Prospetto comparativo fra dati Istat al 2007/2011 e i dati di monitoraggio delle Regioni e Prov. Autonome al 31/12/2013)

Regioni e province autonome	Posti nei Servizi educativi a titolarità pubblica e privata al 31/12/2013 (fonte: dati di monitoraggio Regioni e Prov. Autonome)									Scostamenti	
	Utenti nidi e Serv. Integrativi al 2007 (fonte: Istat) (2)	Utenti nidi e Serv. Integrativi al 2008 (fonte: Istat)	Utenti nidi e Serv. Integrativi al 2009 (fonte: Istat)	Utenti nidi e Serv. Integrativi al 2010 (fonte: Istat)	Utenti nidi e Serv. Integrativi al 2011 (fonte: Istat)	Utenti nidi e Serv. Integrativi al 2012 (fonte: Istat)					(1)-(2)
							nidi	servizi integrativi	totale (1)	v.a.	variazione %
Piemonte	16.160	16.625	17.312	14.506	17.461	14.961	24.790	3.952	28.742	12.582	77,9%
Valle d'Aosta	868	1.053	967	702	800	983	795	327	1.122	254	29,3%
Lombardia ^(a)	44.610	47.389	54.670	5.203	51.760	49.243	60.970	3.231	64.201	19.591	43,9%
Provincia di Bolzano	1.872	1.872	2.325	45.492	1.775	2.067	1.725	860	2.585	713	38,1%
Provincia di Trento	2.773	2.986	3.162	639	3.795	3.904	3.370	521	3.891	1.118	40,3%
Veneto	16.003	17.063	17.972	2.883	18.542	14.982	26.035	1.800	27.835	11.832	73,9%
Friuli Venezia Giulia	4.752	4.690	5.615	15.144	6.497	6.789	5.912	1.024	6.936	2.184	46,0%
Liguria	5.575	6.146	6.138	5.226	6.233	5.581	7.847	756	8.603	3.028	54,3%
Emilia Romagna	33.247	34.076	36.654	32.026	33.475	33.047	38.278	2.815	41.093	7.846	23,6%
Toscana	20.452	20.915	20.133	17.476	19.874	21.373	26.070	3.616	29.686	9.234	45,1%
Umbria	3.494	5.610	6.713	5.403	5.562	3.760	6.259	1.108	7.367	3.873	110,8%
Marche	6.391	6.729	6.927	6.701	7.243	6.972	9.745	764	10.509	4.118	64,4%
Lazio ^(b)	18.782	20.280	22.280	24.038	26.940	26.777	23.206	2.443	25.649	6.867	36,6%
Abruzzo	2.908	3.343	3.453	2.708	3.314	3.263	2.930	333 ^(d)	3.263	355	12,2%
Molise	359	355	395	322	810	739	964	13	977	618	172,1%
Campania	4.030	5.123	4.967	3.338	5.051	4.472	n.d.	n.d.	n.c.	n.c.	n.c.
Puglia	5.253	5.550	5.663	4.432	5.061	4.757	14.272	1.805	16.077	10.824	206,1%
Basilicata	1.016	988	1.124	1.071	1.032	940	1.609	0	1.609	593	58,4%
Calabria	1.112	1.447	1.882	1.238	1.319	1.061	3.128	n.d.	3.128	2.016	181,3%
Sicilia ^(c)	8.192	8.842	7.714	7.632	7.819	7.751	7.769	380	8.149	-43	-0,5%
Sardegna	3.710	3.981	5.275	5.460	5.119	4.990	7.620	461	8.081	4.371	117,8%
Totale	201.559	215.063	231.341	201.640	229.482	218.412	273.294^(e)	26.209^(f)	299.503^(g)	65.193	33,0

(a) I posti nei servizi sono al 31/12/2012.

(b) Numero di posti stimato al 31/12/2008: la Regione Lazio non ha un sistema informativo aggiornato sui servizi per la prima infanzia.

(c) Il dato sui posti nelle unità di offerta privata risulta parziale.

(d) Dato parziale.

(e) Il dato è provvisorio e parziale (mancano i posti nei nidi in Campania e i posti nei nidi a titolarità privata in Basilicata).

(f) Il dato è provvisorio e parziale (mancano i posti nei servizi integrativi in Campania, Calabria, e il dato è parziale per Sicilia e Abruzzo).

(g) Il dato è provvisorio e parziale (mancano i posti nei servizi integrativi in Campania, Calabria e il dato è parziale per Sicilia e Abruzzo).

n.d.= non disponibile

n.c.= non calcolabile

Tavola 2 - Tassi di accoglienza e ricettività dei nidi e nei servizi integrativi per la prima infanzia

(Serie storica dati Istat - 2007-2012)

Regioni e province autonome	Utenti nidi e servizi integrativi per 100 bambini 0-2 anni al		Utenti nidi e servizi integrativi per 100 bambini 0-2 anni al		Utenti nidi e servizi integrativi per 100 bambini 0-2 anni al		Utenti nidi e servizi integrativi per 100 bambini 0-2 anni al		Utenti nidi e servizi integrativi per 100 bambini 0-2 anni al		Utenti nidi e servizi integrativi per 100 bambini 0-2 anni al	
	2007 (fonte: Istat)		2008 (fonte: Istat)		2009 (fonte: Istat)		2010 (fonte: Istat)		2011 (fonte: Istat)		2012 (fonte: Istat)	
	Val. ass.	Tasso %	Val. ass.	Tasso %	Val. ass.	Tasso %	Val. ass.	Tasso %	Val. ass.	Tasso %	Val. ass.	Tasso %
Piemonte	16.160	14,9	16.625	14,4	17.312	14,8	18.046	15,4	17.461	14,9	14.961	13,5%
Valle d'Aosta	868	25,8	1.053	28,4	967	25,4	1.032	27,1	800	21,2	983	28,6%
Lombardia	44.610	15,0	47.389	16,5	54.670	18,7	55.864	16,6	51.760	17,5	49.243	18,0%
Provincia di Bolzano	1.872	10,3	1.872	11,5	2.325	14,4	2.785	18,9	1.775	11,1	2.067	12,9%
Provincia di Trento	2.773	14,8	2.986	18,9	3.162	19,8	3.532	17,3	3.795	23,4	3.904	25,2%
Veneto	16.003	12,7	17.063	12,0	17.972	12,5	17.930	21,9	18.542	13,0	14.982	11,4%
Friuli Venezia Giulia	4.752	12,4	4.690	14,9	5.615	17,7	6.350	12,5	6.497	20,7	6.789	23,3%
Liguria	5.575	16,5	6.146	16,8	6.138	16,6	6.129	20,2	6.233	16,9	5.581	16,4%
Emilia Romagna	33.247	28,1	34.076	28,1	36.654	29,5	37.094	29,4	33.475	26,5	33.047	28,1%
Toscana	20.452	22,4	20.915	21,5	20.133	20,4	20.735	21,0	19.874	20,1	21.373	23,2%
Umbria	3.494	14,2	5.610	23,4	6.713	27,7	6.678	27,6	5.562	23,0	3.760	16,7%
Marche	6.391	15,1	6.729	15,9	6.927	16,1	7.250	16,9	7.243	16,9	6.972	17,7%
Lazio	18.782	11,2	20.280	12,6	22.280	13,6	24.400	14,9	26.940	16,5	26.777	16,8%
Abruzzo	2.908	7,2	3.343	9,8	3.453	10,0	3.324	9,6	3.314	9,5	3.263	9,9%
Molise	359	4,8	355	4,8	395	5,4	400	5,5	810	11,1	739	10,8%
Campania	4.030	1,8	5.123	2,8	4.967	2,7	4.480	2,7	5.051	2,8	4.472	2,7%
Puglia	5.253	4,4	5.550	4,9	5.663	5,0	5.166	4,6	5.061	4,5	4.757	4,6%
Basilicata	1.016	5,4	988	6,8	1.124	7,8	1.071	7,5	1.032	7,3	940	7,3%
Calabria	1.112	2,4	1.447	2,7	1.882	3,5	1.281	2,4	1.319	2,4	1.061	2,1%
Sicilia	8.192	6,3	8.842	6,0	7.714	5,2	8.004	5,5	7.819	5,4	7.751	5,6%
Sardegna	3.710	8,6	3.981	10,0	5.275	13,2	6.835	17,0	5.119	12,7	4.990	13,5%
Totale	201.559	11,7	215.063	12,7	231.341	13,6	238.386	14,0	229.482	13,5	218.412	13,5

Tavola 3 - Tassi di ricettività dei servizi educativi per la prima infanzia - Anni 2008-2013
(Dati di monitoraggio delle Regioni e Province autonome)

Regioni e province autonome	Tasso di ricettività al 31/12/2008 (6)			Tasso di ricettività al 31/12/2009 (5)			Tasso di ricettività al 31/12/2010 (4)			Tasso di ricettività al 31/12/2011 (3)			Tasso di ricettività al 31/12/2012 (2)			Tasso di ricettività al 31/12/2013 (1)			Scostamenti (1)-(6)
	Val. ass. Nidi	Val. ass. Serv. Int.	Tasso % Totale	Val. ass. Nidi	Val. ass. Serv. Int.	Tasso % Totale	Val. ass. Nidi	Val. ass. Serv. Int.	Tasso % Totale	Val. ass. Nidi	Val. ass. Serv. Int.	Tasso % Totale	Val. ass. Nidi	Val. ass. Serv. Int.	Tasso % Totale	Val. ass. Nidi	Val. ass. Serv. Int.	Tasso % Totale	Tasso %
Piemonte	20.164	2.957	20,2	21.844	3.001	21,1	22.574	3.137	22,8	23.186	3.495	22,8	23.070	3.901	23,9	24.790	3.952	26,0	5,8
Valle d' Aosta	627	283	25,0	646	334	25,9	646	334	n.c.	646	334	n.c.	646	334	26,7	795	327	32,7	7,7
Lombardia ^(a)	50.191	2.357	18,4	52.327	2.534	18,6	52.815	2.389	18,8	58.458	2.708	20,7	58.458	2.708	21,6	60.970	3.231	23,4	5,0
Provincia di Bolzano	578	1.422	12,3	1.224	1.026	13,9	1.423	1.054	17,0	1.496	1.228	17,0	1.600	1.314	18,5	1.725,0	860,0	16,1	3,8
Provincia di Trento	2.357	n.c.	15,1	2.567	455	18,9	2.874	445	21,6	3.080	420	21,6	3.202	506	23,3	3.370	521	25,2	10,1
Veneto	20.523	1.720	15,7	22.120	2.255	16,9	24.165	3.575	20,6	25.687	3.785	20,6	25.493	3.875	21,4	26.035	1.800	21,3	5,5
Friuli-Venezia Giulia	4.883	1.066	19,0	6.037	1.216	22,9	6.037	1.216	n.c.	6.177	1.862	25,6	6.443	940	24,2	5.912	1.024	23,8	4,8
Liguria	6.059	1.288	20,3	6.059	1.288	n.c.	9.117	1.335	28,6	9.127	1.386	28,6	7.418	908	23,9	7.847	756	25,2	5,0
Emilia-Romagna	29.662	2.212	29,3	33.664	3.259	30,0	34.678	3.015	30,0	36.890	2.940	31,5	37.974	2.857	33,5	38.278	2.815	35,0	5,7
Toscana	19.285	4.847	25,1	23.226	4.585	28,1	23.226	4.585	n.c.	24.944	4.876	30,1	25.413	3.779	31,1	26.070	3.616	32,2	7,1
Umbria	6.135	384	27,5	5.876	1.307	29,7	6.145	1.551	31,9	6.145	1.551	31,9	6.145	1.551	33,4	6.259	1.108	32,7	5,3
Marche	7.702	1.886	23,0	8.527	803	21,7	8.417	1.004	22,0	8.768	1.146	23,1	9.935	834	25,8	9.745	764	26,6	3,6
Lazio ^(b)	23.206	2.443	15,9	23.206	2.443	n.c.	23.206	2.443	n.c.	23.206	2.443	n.c.	23.206	2.443	16,6	23.206	2.443	16,1	0,2
Abruzzo	3.115	1.212	12,7	3.315	1.212	13,1	2.192	210	7,0	2.192	210	6,9	2.570	210	8,3	2.930	333	9,9	-2,8
Molise	768	85	11,4	1.229	0	16,8	1.030	0	16,8	1.225	0	16,8	1.397	0	19,7	964	13	14,3	2,8
Campania	n.d.	n.d.	n.c.	n.d.	n.d.	n.c.	n.d.	n.d.	n.c.	n.d.	n.d.	n.c.	n.d.	n.d.	n.c.	n.d.	n.d.	n.c.	n.c.
Puglia	8.037	n.d.	6,6	13.260	n.d.	8,5	9.554	n.d.	n.c.	9.554	n.d.	n.c.	9.554	329	9,1	14.272	1.805	15,4	8,8
Basilicata	1.665	n.d.	11,4	1.521	n.d.	10,6	1.073	0	7,5	1.273	0	8,9	1.390	0	10,2	1.609	0	12,5	1,1
Calabria	5.584	n.d.	6,2	3.378	n.d.	6,2	3.378	n.d.	n.c.	3.378	n.d.	n.c.	3.128	n.d.	6,0	3.128	n.d.	6,2	0,0
Sicilia	n.d.	n.d.	n.c.	7.156	n.d.	4,9	7.156	n.d.	n.c.	7.156	n.d.	4,9	7.156	n.d.	5,1	7.769	380	5,9	n.c.
Sardegna	n.d.	n.d.	n.c.	n.d.	n.d.	n.c.	5.825	567	15,9	5.825	567	15,9	5.880	582	16,6	7.620	461	21,9	n.c.
Totale	210.541	24.162	14,8	237.182	25.718	17,8	245.531	26.860	18,0	258.413	28.951	18,9	260.078	27.071	20,1	273.294	26.209	21,0	6,2

(a) I tassi sono calcolati sui posti nei servizi aggiornati al 31/12/2011.

(b) I tassi sono calcolati sui posti nei servizi stimati al 31/12/2008.

n.c.= non calcolabile

Tavola 4 - Numero di servizi educativi per la prima infanzia secondo la titolarità pubblica o privata.

Al 31/12/2013 (dati di monitoraggio delle Regioni e Prov. Autonome)

Regioni e province autonome	Nidi d'infanzia		Servizi integrativi	
	a titolarità pubblica	a titolarità privata	a titolarità pubblica	a titolarità privata
Piemonte	370	422	5	349
Valle d'Aosta	25	2	44	0
Lombardia ^(a)	597	1.540	39	365
Provincia di Bolzano	13	46	0	158
Provincia di Trento	90	4	100	0
Veneto	291	629	0	313
Friuli Venezia Giulia	79	125	28	49
Liguria	131	186	23	32
Emilia Romagna	619	399	117	88
Toscana	402	436	82	119
Umbria	69	129	12	54
Marche	172	160	10	26
Lazio ^(b)	343	496	29	56
Abruzzo	66	45	n.d.	18
Molise	55	10	2	0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Puglia	208	356	4	100
Basilicata	36	31	n.d.	n.d.
Calabria	79	135	n.d.	n.d.
Sicilia ^(c)	221	18	19	n.d.
Sardegna	112	203	50	0
Totale	3978	5372	564	1727

(a) Il numero di servizi è al 31/12/2012.

(b) Il numero delle unità di offerta è stimato al 31/12/2008.

(c) Il numero di servizi è al 31/12/2011 e il numero delle unità di offerta private risulta parziale.

n.d.= non disponibile

Tavola 5 - Posti nei servizi educativi per la prima infanzia secondo la titolarità pubblica o privata - Al 31/12/2013

(dati di monitoraggio delle Regioni e Prov. Autonome)

Regioni e province autonome	Nidi d'infanzia			Servizi integrativi		
	posti a titolarità pubblica	posti a titolarità privata	<i>di cui privati in convenzione con enti pubblici</i>	posti a titolarità pubblica	posti a titolarità privata	<i>di cui privati in convenzione con enti pubblici</i>
Piemonte	15.099	9.691	1.944	116	3.836	600
Valle d'Aosta	752	43	n.d.	327	0	n.d.
Lombardia ^(a)	25.145	35.825	n.d.	708	2.523	n.d.
Provincia di Bolzano	693	1.032	612	0	860	584
Provincia di Trento	3.291	79	17	521	0	0
Veneto	11.667	14.368	13.090	0	1.800	1000 ^(e)
Friuli Venezia Giulia	2.956	2.956	1.804	632	392	10
Liguria	4.848	2.999	337	304	452	12
Emilia Romagna	28.388	9.890	3.927	1.905	794	221
Toscana	14.562	11.463	3.944	1.952	1.664	264
Umbria	2.964	3.295	n.d.	282	819	n.d.
Marche	5.932	3.813	1.972	282	482	18
Lazio ^(b)	23.206	n.d.	n.d.	2.443	n.d.	n.d.
Abruzzo	2.247	683	n.d.	n.d.	210 ^(d)	n.d.
Molise	834	130	n.d.	13	0	0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Puglia	7.080	7.192	5.922	139	1.666	587
Basilicata	1.037	572	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Calabria	1.103	2.025	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia ^(c)	7.769	330	n.d.	380	n.d.	n.d.
Sardegna	3.340	4.280	40	461	0	0
Totale	162.913	110.666 ^(d)	33.609	10.465	15.498	3296

(a) Il numero di posti è al 31/12/2012.

(b) Numero di posti stimato al 31/12/2008: la Regione Lazio non ha un sistema informativo aggiornato sui servizi per la prima infanzia.

(c) Il dato sui posti nelle unità di offerta privata risulta parziale.

(d) Dato parziale.

(e) Il dato è riferito ai soli posti dei servizi educativi in contesto domiciliare.

n.d.= non disponibile

Tavola 6 - Finanziamento stanziato per gli anni 2007-2012 per Regione e Provincia Autonoma

(dati delle Intese 2007, 2008, 2009, 2010 e 2012)

Regioni e province autonome	Finanziamento stanziato secondo le Intese 2007, 2008 e 2009			Finanziamento stanziato secondo l'Intesa 2010	Finanziamento stanziato secondo l'Intesa 2012	Finanziamento stanziato secondo l'Intesa 2012
	Finanziamento nazionale	Cofinanziamento previsto	%	Finanziamento nazionale	Finanziamento nazionale	Finanziamento nazionale
					Intesa 24/CU 2012	Intesa 48/CU 2012
Piemonte	22.995.625	6.898.688	30%	4.981.000	1.795.000	3.231.000
Valle d' Aosta	1.068.908	320.673	30%	288.613	n.d.	n.d.
Lombardia	55.855.537	16.756.661	30%	6.700.000	6.700.000	6.700.000
Provincia di Bolzano	2.953.288	885.986	30%	-	-	-
Provincia di Trento	2.994.521	898.356	30%	-	-	-
Veneto	29.463.558	8.839.067	30%	5.200.000	1.170.000	n.d.
Friuli-Venezia Giulia	7.404.902	2.221.471	30%	2.193.450	n.d.	n.d.
Liguria	7.846.797	2.354.039	30%	3.019.194	755.000	1.359.000
Emilia-Romagna	26.792.444	30.008.827	112%	5.583.800	1.770.000	2.886.000
Toscana	21.956.060	6.586.818	30%	6.554.596	n.d.	n.d.
Umbria	4.797.045	1.439.114	30%	1.641.711	n.d.	n.d.
Marche	9.223.638	2.767.091	30%	2.645.418	n.d.	n.d.
Lazio	38.672.019	11.601.606	30%	8.600.424	2.150.000	3.870.000
Abruzzo	10.072.699	7.800.480	77%	1.400.000	612.500	882.000
Molise	3.015.991	3.028.860	100%	797.665	200.000	360.000
Campania	76.347.156	88.848.180	116%	9.982.914	9.982.914	9.982.914
Puglia	39.913.093	37.677.960	94%	6.976.912	3.141.000	1.745.000
Basilicata	5.359.310	4.915.800	92%	1.230.438	307.500	553.500
Calabria	22.214.316	24.812.820	112%	4.112.312	449.212	1.131.440
Sicilia	47.379.026	40.876.740	86%	9.185.438	2.297.500	n.d.
Sardegna	10.136.065	3.590.100	35%	2.960.406	740.000	1.332.000
Totale	446.462.000	281.158.243	63,0	84.898.469	32.070.626	34.032.854

(a) Il finanziamento secondo l'Intesa 2010 è stato assegnato all'Economia.

Tavola 7 - Finanziamenti derivanti dal Piano Straordinario e intese successive e relative quote di cofinanziamento previste da Piano
(dati di monitoraggio delle Regioni e Prov. Autonome)

Regioni e province autonome	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		Totale		
	fin.	cofin.	fin.	cofin.	fin.	cofin.	fin.	cofin.	fin.	cofin.	fin.	cofin.	fin.	cofin.	fin.	cofin.	totale
Piemonte	0	0	7.210.888	9.795.290	10.634.103	5.000.000	5.150.634	545.200	4.981.000	1.318.840	4.726.000	3.774.000			32.702.625	20.433.330	53.135.955
Valle d' Aosta	335.185	7.125.924	494.306	4.750.000	239.418	5.700.000	288.613	5.818.000	0	5.366.400	40.500	5.374.400	4.850.000		1.398.022	38.984.724	40.382.746
Lombardia	17.514.985	15.895.964	25.829.849	860.697	12.510.704	0	6.700.000	0	0	0	0	0			62.555.538	16.756.661	79.312.199
Provincia di Bolzano	926.082	277.825	1.365.719	409.715	661.487	198.446	0	0	0	0	0	0			2.953.288	885.986	3.839.274
Provincia di Trento	939.012	20.000.000	1.384.787	20.918.000	0	0	844.178	16.139.073	0	21.394.375	0	0			3.838.699	96.414.448	100.253.147
Veneto	9.239.080	23.919.058	13.625.135	28.745.000	6.599.343	22.070.782	0	17.500.000	5.200.000	19.500.000	0	16.000.000	3.446.000		38.109.558	127.734.841	165.844.399
Friuli-Venezia Giulia	2.322.003	1.850.184	3.424.325	998.355	1.658.574	900.000	2.193.450	7.000.000	0	0	1.433.000	7.000.000			11.031.352	17.748.539	28.779.891
Liguria	2.460.571	738.171	3.628.675	1.177.000	1.757.550	2.000.000	3.019.194	0	0	0	1.955.000	0			12.820.990	3.915.171	16.736.161
Emilia-Romagna	8.401.481	12.299.260	12.389.904	7.910.096	6.001.058	9.799.471	5.583.800	9.000.000	0	0	0	0	4.656.000	2.600.000	37.032.243	41.608.827	72.875.070 ^(a)
Toscana	9.343.799	836.024	7.694.471	836.024	4.917.790	1.621.361	0	0	0	0	6.750.000	0			28.706.060	3.293.409	31.999.469
Umbria	1.504.241	451.272	2.218.346	665.504	1.074.458	322.337	1.000.000	0	0	0	50.000	0	500.000		6.347.045	1.439.114	7.786.159
Marche	2.892.316	1.446.158	4.265.382	2.132.691	2.065.940	1.032.970	0	0	2.645.418	0	0	0			9.223.638	4.611.819	13.835.457
Lazio	12.126.637	7.000.000	17.883.498	5.365.049	8.661.884	4.751.553	16.929.400	907.878	0	0	0	0			55.601.419	18.024.480	73.625.899
Abruzzo	3.158.562	0	4.657.322	0	2.256.815	0	1.400.000	73.640	612.500	32.237	882.000	46.422			12.967.199	152.299	13.119.498
Molise	945.744	918.000	1.394.716	0	675.531	749.000	797.665	0	683.417	0	959.905	0			5.456.978	1.667.000	8.191.430 ^(b)
Campania	23.940.675	0	35.305.998	0	0	0	0	5.096.000	0	0	0	0	4.886.000		76.347.155	88.848.180	165.195.335
Puglia	12.515.809	4.465.368	18.457.421	38.382.918	8.939.863	0	6.976.912	0	0	0	0	0			51.776.005	42.848.286	94.624.291
Basilicata	1.680.554	4.487.528	2.478.360	2.648.104	9.000.000	2.648.104	1.020.483	0	11.000.000	0	3.580.652	0			31.567.023	9.783.737	41.350.760
Calabria	6.965.888	9.783.737	0	0	9.000.000	0	1.020.483	0	9.340.257	1.659.743	3.580.652	0			29.907.280	9.783.737	39.691.017
Sicilia	14.856.950	0	21.909.969	0	10.612.107	0	9.185.438	0	0	0	2.297.500	41.000.000			58.861.964	41.000.000	99.861.964
Sardegna	3.178.432	1.362.185	4.687.325	689.135	2.270.309	3.486.379	0	0	3.980.273	0	0	0			14.116.339	5.537.699	22.657.444 ^(c)

(a) Il totale delle risorse programmate è comprensivo di ulteriori € 1.400.000 provenienti dal fondo pari opportunità (intesa del 29/04/2010).

(b) Il totale delle risorse programmate è comprensivo di ulteriori € 683.417,40 provenienti dal fondo famiglia (2011).

(c) Il totale delle risorse programmate è comprensivo di ulteriori € 1.023.273 provenienti dal fondo pari opportunità (intesa del 29/04/2010).

Tavola 8 - Finanziamenti assegnati attraverso bandi o atti di riparto per Regione e Provincia Autonoma - Al 31/12/2013

(dati di monitoraggio delle Regioni e Prov. Autonome)

Regioni e province autonome	Totale finanziamenti programmati			Totale finanziamenti assegnati		
	fin.	cofin.	totale	fin.	cofin.	totale
Piemonte	32.702.625	20.433.330	53.135.955	32.702.625	20.433.330	53.135.955
Valle d' Aosta	1.398.022	38.984.724	40.382.746	1.068.909	25.294.251	26.363.160
Lombardia	62.555.538	16.756.661	79.312.199	62.555.538	16.756.661	79.312.199
Provincia di Bolzano	2.953.288	885.986	3.839.274	2.291.801	0	2.291.801
Provincia di Trento ^(a)	3.838.699	96.414.448	100.253.147	3.838.699	96.414.448	100.253.147
Veneto ^(a)	38.109.558	127.734.841	165.844.399	38.109.558	127.364.841	165.474.399
Friuli-Venezia Giulia ^(a)	10.037.902	17.748.539	27.785.841	8.604.901	10.748.539	19.353.440
Liguria ^(a)	12.820.990	3.915.171	16.736.161	12.979.990	3.915.171	16.895.162
Emilia-Romagna ^(a)	37.032.243	41.608.826	78.641.069	37.032.243	41.608.826	78.641.069
Toscana ^(a)	28.706.060	3.293.409	31.999.469	25.170.843	7.349.765	32.520.608
Umbria ^(a)	6.347.045	1.439.113	7.786.158	6.347.045	1.439.113	7.786.158
Marche ^(a)	11.869.056	4.611.819	33.586.270	10.449.408	4.611.819	33.562.040
Lazio	55.601.419	18.024.480	73.625.899	55.601.419	18.024.480	73.625.899
Abruzzo	12.967.199	6.737.899	19.705.098	12.967.199	6.737.898	19.705.097
Molise	5.456.978	1.667.000	8.191.430 ^(b)	3.625.896	1.667.000	5.292.896
Campania ^(d)	76.347.155	88.848.180	165.195.335	0	38.000.000	38.000.000
Puglia ^(a)	51.776.005	42.848.286	94.624.291	50.519.605	42.848.286	93.367.891
Basilicata ^(a)	7.450.747	6.365.691	13.816.438	6.589.747	6.365.690	12.955.437
Calabria	31.567.023	9.783.737	41.350.760	27.986.371	9.783.737	37.770.108
Sicilia ^(a)	58.861.964	41.000.000	99.861.964	47.379.026	41.000.000	88.379.026
Sardegna ^(a)	14.116.339	5.537.699	22.657.444 ^(f)	14.616.564	5.537.699	21.177.536 ^(f)

(a) Cofinanziamento comprensivo di ulteriori finanziamenti definiti dalla regione.

(b) Il totale delle risorse assegnate è comprensivo di ulteriori € 1.400.000 provenienti dal fondo pari opportunità (intesa del 29/04/2010).

(c) Il totale delle risorse programmate è comprensivo di ulteriori € 1.023.273 provenienti dal fondo pari opportunità (intesa del 29/04/2010).

(d) Dati al 31/12/2010.

APPENDICI

**Rassegna della normativa
delle Regioni e
delle Province autonome
(al 31/12/2013)**

LA RASSEGNA DELLA NORMATIVA regionale e delle Province autonome

a cura di *Maurizio Parente* – Istituto degli Innocenti

Rimandando, per ogni più ampia descrizione del quadro complessivo, a quanto già presente sul portale www.minori.it (sezione Monitoraggio Pano Nidi), si rammenta che gli ultimi provvedimenti legislativi circa i servizi educativi per l'infanzia sono riconducibili alla legge finanziaria 2007 (legge 27/12/2007, n. 296) e a quella del 2008 (legge 24/12/2007, n. 159), cui si sono aggiunti una serie di decreti e provvedimenti attuativi e interventi successivi (2010, 2012) che, coinvolgendo la famiglia hanno avuto ricaduta anche su questa tipologia di servizi.

Nel frattempo l'Europa ha continuato a esortare gli stati membri nel proseguire la propria opera di sviluppo e consolidamento delle politiche per la prima infanzia con la COM(2012) *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*, e la Raccomandazione (2013/112/UE) del 20 febbraio 2013, *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*, sottolineando come l'attenzione nei confronti dell'educazione e la cura della prima infanzia (Early Childhood Education and Care – ECEC) costituisca la base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità.

Fortunatamente l'Italia e, più in particolare, le Regioni e Province autonome, non sono rimaste insensibili alle richieste dell'Europa tanto da proseguire, nonostante il periodo di grave congiuntura economica, il proprio impegno di sostegno ai servizi educativi.

Le Regioni e Province Autonome, infatti, continuano a sostenere e governare il sistema dei servizi per la prima infanzia convinti delle ricadute positive che tali investimenti avranno sul futuro dei territori e del Paese.

In questo senso dal 2007 a oggi c'è stato un notevole aumento di provvedimenti, in gran parte motivati dalla richiesta sancita nella legge finanziaria 2007 e nell'intesa in sede di Conferenza unificata del 26 settembre 2007, della previsione di un piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi educativi in ogni Regione quale condizione necessaria per accedere ai contributi statali previsti. Tuttavia, accanto a questa motivazione principale ce ne sono altre che riguardano: la scelta di attivare forme più leggere di regolamentazione tramite atti di Consiglio e/o di Giunta regionale; la volontà di privilegiare la strada della sperimentazione per consentire scostamenti da norme esistenti emesse in ben altri contesti socio-economici e culturali; la necessità, in assenza di norme specifiche, di procedere speditamente a istituire e sostenere nuove tipologie di servizi o raggiungere una maggiore flessibilizzazione di quelli esistenti.

In particolare, in molti provvedimenti si sono affrontate tematiche correlate ai nuovi servizi integrativi, quali quelli domiciliari, che in alcune Regioni non avevano normative specifiche.

La sperimentazione, se ben condotta e monitorata a livello regionale, dovrebbe portare successivamente alla rivedizione di leggi e direttive/regolamenti, avendo accumulato esperienze e intessuto nuovi rapporti con gestori pubblici e privati.

In alcune Regioni, le azioni legate al piano straordinario regionale è stata l'occasione per prefigurare, in termini progettuali, il governo pubblico del complessivo sistema territoriale dei

servizi educativi. Una *governance* che deve vedere protagonisti gli Enti locali, singoli o associati, impegnati nella creazione di una rete di servizi a livello territoriale (qualità e quantità) e nel decollo di organismi tecnici che siano consapevoli delle problematiche dell'infanzia, siano attenti ai bisogni cangianti delle famiglie e possano supportare scelte politiche e organizzative locali e sostenere il sistema pubblico-privato di servizi di qualità.

Le decisioni a livello europeo e il movimento generato dall'adozione del piano straordinario e dalle azioni ad esso correlate dimostrano di aver mobilitato attenzione e impegno nelle diverse Regioni italiane, riportando all'attenzione dei politici e degli amministratori le tematiche dell'infanzia e delle politiche familiari.

Certamente, come segnalano molti operatori e amministratori, non mancano le criticità: il diminuire delle risorse ad ogni livello di governo e nei singoli nuclei familiari e la pressione sociale su questi servizi, ben evidente nell'aumento delle domande inevase, soprattutto laddove i servizi hanno una qualità organizzativa riconosciuta e una più larga diffusione, possono incidere sulle scelte strategiche messe in campo.

Il pericolo di un ritorno a servizi assistenziali è presente e l'abbassamento degli standard che definiscono la qualità dell'offerta educativa (titoli di studio, ore dedicate alla formazione, alla programmazione e alla verifica del lavoro, alla supervisione pedagogica...), soprattutto nei servizi integrativi domiciliari, può costituire un primo cedimento rispetto le sfide che l'Unione Europea ci chiede di superare.

La rassegna delle leggi e delle norme attuative delle Regioni e Province Autonome

La presente ricerca normativa organizzata per Regione e Provincia autonoma in ordine cronologico, contiene la normativa regionale e delle Province autonome sui servizi educativi per la prima infanzia.

Il reperimento delle norme si è svolto attraverso lo spoglio delle seguenti fonti:

- Catalogo giuridico del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza, disponibile sul sito www.minori.it
- Banche dati giuridiche (De Agostini)
- Banche dati e siti web regionali
- Bollettini Ufficiali delle Regioni

Abruzzo

L.R. 28 aprile 2000, n. 76 *Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia.*

Delib.G.R. 26 giugno 2001, n. 565 *L.R. 28 aprile 2000, n. 76 "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia" – Approvazione direttive generali di attuazione.*

L.R. 27 dicembre 2002, n. 32 *Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 28 aprile 2000 n. 76 "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia".*

L.R. 4 gennaio 2005, n. 2 *Disciplina delle autorizzazioni al funzionamento e dell'accreditamento di soggetti eroganti servizi alla persona.*

D.G.R. 23 dicembre 2011, n. 935 *Approvazione "Disciplina per la sperimentazione di un sistema di accreditamento dei servizi educativi per la prima infanzia".*

Basilicata

L.R. 04 maggio 1973, n. 6 *Determinazione dei criteri generali per la costruzione, la gestione e il controllo degli asili-nido, di cui all'art. 6 della legge statale 6 dicembre 1971, n. 1044.*

L.R. 21 dicembre 1973, n. 43 *Integrazione della legge regionale 4 maggio 1973, n. 6. Interventi*

finanziari della regione nel settore degli asili-nido.

L.R. 02 giugno 1981, n. 11 *Attuazione di un programma di interventi straordinari nel settore degli asili-nido.*

D.C.R. 22 dicembre 1999, n. 1280 *Piano Socio-Assistenziale per il triennio 2000-2002 (versione integrale del testo del Piano. Per avere informazioni sugli Asilo nido Cfr. cap 6, par. 6.9, pp. 147-150, Allegato 1, par. 1.6, pp. 236-241, per Micronidi familiari Cfr. cap. 6, par. 6.10, p. 151).*

Calabria

L.R. 29 marzo 2013, n. 15 *Norme sui servizi educativi per la prima infanzia.*

Regolamento Regionale 23 settembre 2013, n. 9 *Regolamento di attuazione di cui all'articolo 10 della legge 29 marzo 2013, n. 15 finalizzato alla definizione dei requisiti organizzativi e strutturali di tutti i servizi educativi per la prima infanzia e delle procedure per l'autorizzazione al funzionamento e per l'accreditamento.*

Campania

L.R. 4 settembre 1974, n. 48 *Costruzione, gestione e controllo degli asili-nido comunali.*

L.R. 7 luglio 1984, n. 30 *Normativa regionale per l'impianto, la costruzione, il completamento, l'arredamento e la gestione degli asili-nido.*

L.R. 29 dicembre 2005, n. 24 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria 2006. (Cfr. art. 10).*

L.R. 23 ottobre 2007, n. 11 *Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della Legge 8 novembre 2000, n. 328. (Cfr. art. 28 e art. 56).*

Delib.G.R. 29 dicembre 2007, n. 2300 *Criteri e modalità per la concessione ai Comuni di contributi a sostegno degli interventi di costruzione e gestione degli asili nido, nonché micro-nidi nei luoghi di lavoro.*

Delib.G.R. 23 dicembre 2008, n. 2067 *Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Provvedimenti.*

Delib.G.R. 19 giugno 2009, n. 1129 *Proposta al Consiglio Regionale per l'approvazione del "Regolamento di attuazione della Legge Regionale 23 ottobre 2007 n. 11" (con allegati).*

D.P.G.R. 23 novembre 2009, n. 16 *Regolamento di attuazione della Legge Regionale 23 ottobre 2007 n. 11 – "Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della Legge 8 novembre 2000, n. 328".*

Emilia-Romagna

L.R. 10 gennaio 2000, n. 1 *Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia.*

L.R. 14 aprile 2004, n. 8 *Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2000, n. 1 recante "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia.*

L.R. 29 dicembre 2006, n. 20 *Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007 e del bilancio pluriennale 2007-2009 (Cfr. art. 39 Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2000).*

Del. Ass. Legisl. 25 luglio 2012, n. 85 *Direttiva in materia di requisiti strutturali ed organizzativi dei servizi educativi per la prima infanzia e relative norme procedurali. Disciplina dei servizi ricreativi e delle iniziative di conciliazione. Proposta della Giunta regionale in data 2 luglio 2012, n. 912).*

D.G.R. 30 luglio 2012, n. 1089 *Linee guida sperimentali per la predisposizione del progetto pedagogico e della metodologia di valutazione nei servizi educativi per la prima infanzia.*

Friuli Venezia Giulia

L.R. 26 ottobre 1987, n. 32 *Disciplina degli asili-nido comunali.*

L.R. 20 marzo 1995, n. 15 *Modificazione dell'articolo 18 della legge regionale 26 ottobre 1987, n. 32, recante «Disciplina degli asili-nido comunali».*

L.R. 18 agosto 2005, n. 20 *Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia.*

L.R. 7 luglio 2006, n. 11 *Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità.*

L.R. 24 maggio 2010, n. 7 *Modifiche alle leggi regionali 20/2005 (Sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia) e 11/2006 (Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità), disciplina della funzione di garante dell'infanzia e dell'adolescenza, integrazione e modifica alla legge regionale 15/1984 (Contributi per agevolare il funzionamento delle scuole materne non statali) e altre disposizioni in materia di politiche sociali e per l'accesso a interventi agevolativi.*

Decr.P.R. 27 marzo 2006, n. 87, All. A-B *Regolamento recante requisiti e modalità per la realizzazione, l'organizzazione, il funzionamento e la vigilanza, nonché modalità per la concessione dell'autorizzazione al funzionamento dei nidi d'infanzia ai sensi della legge regionale 18 agosto 2005, n. 20, art. 13, c. 2, lett. A) e d).*

Decr.P.R. 6 ottobre 2006, n. 293, *Regolamento di cui alla legge regionale 18 agosto 2005, n. 20, articolo 13, comma 2 lettere a) e d) recante requisiti e modalità per la realizzazione, l'organizzazione, il funzionamento e la vigilanza nonché modalità per la concessione dell'autorizzazione al funzionamento dei nidi d'infanzia. Approvazione modifica.*

Lazio

L.R. 5 marzo 1973, n. 5 *Norme sugli asili nido.*

L.R. 16 giugno 1980, n. 59 *Norme sugli Asili Nido.*

L.R. 1 giugno 1990, n. 67 *Modifiche e integrazioni alla Legge Regionale 16 giugno 1980 n. 59, avente per oggetto "Norme sugli Asili Nido".*

L.R. 3 gennaio 2000, n. 3 *Asili presso strutture di lavoro. Modifiche alla Legge Regionale 16 giugno 1980, n. 59.*

L.R. 7 dicembre 2001, n. 32 *Interventi a sostegno della famiglia (art. 6)* [La Regione Lazio, con la L.R. 32/2001, art. 6, co. 2 lettera d), istituisce anche i nidi famiglia. Nella legge non vi è alcun riferimento agli standard strutturali e organizzativi di questi servizi e non vi è rimando ad altro documento].

Delb.G.R. 23 giugno 1998, n. 2699 *Primi adempimenti relativi agli indirizzi e alle direttive nei confronti degli enti locali per l'esercizio delle funzioni conferite ai sensi delle leggi regionali 5 marzo 1997, nn. 4 e 5 in materia di assistenza sociale.*

L.R. 13 agosto 2011, n. 12 *Disposizioni collegate alla legge di assestamento del bilancio 2011-2013 (art. 19).*

Atti del Comune di Roma [Si riportano anche la D.G.R. 400/2007 che approva le nuove procedure sperimentali per l'accreditamento ai fini del convenzionamento di strutture educative private e la Determinazione Dirigenziale 1509/2009 che approva le norme tecniche per la realizzazione di asili nido, micro-nidi e spazi Be.Bi. per il Comune di Roma. Tali atti sono stati tenuti presenti anche in altre Amministrazioni comunali laziali. Nella descrizione dei servizi della presente scheda si terranno presenti solo le norme regionali al riguardo e gli indirizzi del Comune di Roma verranno messi tra parentesi quadra per opportuna conoscenza].

Delib.G.C. 3 agosto 2007, n. 400 *Approvazione nuova procedura sperimentale per l'accreditamento ai fini del convenzionamento di strutture educative private per lo sviluppo delle politiche educative di rete e aggiornamento rette.*

D.D. 30 ottobre 2009, n. 1509 *All. A Approvazione delle norme tecniche per la realizzazione di asili nido, micro-nidi e spazi Be.Bi.*

Liguria

L.R. 9 aprile 2009, n. 6 *Promozione delle politiche per i minori e i giovani.*

Delibera G.R. 12 maggio 2009, n. 588 *Linee guida sugli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi socio educativi per la prima infanzia (Allegato A)*

Delibera G.R. 8 luglio 2011, n. 790 *Approvazione indirizzi regionali in materia di omologazione delle procedure per l'autorizzazione al funzionamento dei servizi socioeducativi per la prima infanzia (Allegati).*

Delibera G.R. 6 dicembre 2011, n. 1471 *Accreditamento dei servizi socioeducativi per la prima infanzia: definizione dei criteri e degli indirizzi per i procedimenti amministrativi inerenti l'avvio della sperimentazione relativamente alla tipologia di servizio "nido d'infanzia".*

Lombardia

L.R. 17 maggio 1980, n. 57 *Disposizioni di attuazione della legge 6 dicembre 1971, n. 1044, e legge 29 novembre 1977, n. 891 in materia di asili nido. Abrogata¹⁸*

Delib.C.R. 28 maggio 1981, n. III/289 *Direttiva concernente i criteri attuativi in ordine ai requisiti e documenti necessari per il riconoscimento dell'idoneità al funzionamento degli asili-nido nonché delle strutture similari di natura privata (art. 29, L.R. 17 maggio 1980, n. 57).*

L.R. 6 dicembre 1999, n. 23 *Politiche regionali per la famiglia.*

L.R. 14 dicembre 2004, n. 34 *Politiche regionali per i minori.*

Delibera G.R. 11 febbraio 2005, n. 7/20588 *Definizione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi di autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali per la prima infanzia.*

Delibera G.R. 16 febbraio 2005, n. 7/20943 *Definizione dei criteri per l'accREDITamento dei servizi sociali per la prima infanzia, dei servizi sociali di accoglienza residenziale per minori e dei servizi sociali per persone disabili.*

Circ. reg. 24 agosto 2005, n. 35 *Primi indirizzi in materia di autorizzazione, accREDITamento e contratto in ambito socio-assistenziale.*

Circ. reg. 18 ottobre 2005, n. 45 *Attuazione della Delib.G.R. n. 7/20588 del 11 febbraio 2005 «Definizione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi di autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali per la prima infanzia»: indicazioni, chiarimenti, ulteriori specificazioni.*

Circ. reg. 14 giugno 2007, n. 18 *Indirizzi regionali in materia di formazione/aggiornamento degli operatori socio-educativi ai fini dell'accREDITamento delle strutture sociali per minori e disabili ai sensi della Delib.G.R. n. 7/20943 del 16 febbraio 2005: «Definizione dei criteri per l'accREDITamento dei servizi sociali per la prima infanzia, dei servizi sociali di accoglienza residenziale per minori e dei servizi sociali per persone disabili».*

L.R. 12 marzo 2008, n. 3 *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario.*

¹⁸ Si ricorda che la L.R. 17 maggio 1980, n. 57 Disposizioni di attuazione della legge 6 dicembre 1971, n. 1044, e legge 29 novembre 1977, n. 891 in materia di asili nido è stata abrogata con L.R. 07 gennaio 1986, n.1 Riorganizzazione dei servizi socio-assistenziali della regione Lombardia, art. 90, a sua volta abrogata dalla L.R. 05 gennaio 2000, n. 1, art. 4, comma 91, Riordino delle autonomie in Lombardia. Attuazione del D.Lgs. 32 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). La L.R. 17 maggio 1980, n. 57 è una legge con la quale, in riferimento a quanto stabilito dalla L. 1044/1971, si assegnano contributi per la realizzazione di nuovi servizi: Nella legge sono definiti i requisiti strutturali e organizzativi che devono essere rispettati per l'apertura del servizio.

Marche

L.R. 13 maggio 2003, n. 9 *Disciplina per la realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie e modifica della Legge regionale 12 aprile 1995, n. 46 concernente: "Promozione e coordinamento delle politiche di intervento in favore dei giovani e degli adolescenti".*

Reg. Regionale 22 dicembre 2004, n. 13 *Requisiti e modalità per l'autorizzazione e l'accreditamento dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie di cui alla L.R. 13 maggio 2003, n. 9.*

Reg. Regionale 28 luglio 2008, n. 1 *Modifiche al regolamento regionale 22 dicembre 2004, n. 13 "Requisiti e modalità per l'autorizzazione e l'accreditamento dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie di cui alla legge regionale 13 maggio 2003, n. 9".*

D.G.R. 24 maggio 2011, n. 722 *Delib.G.R. n. 1107/2010. Approvazione "Modello di Agrinido di Qualità" della Regione Marche.*

D.G.R. 9 luglio 2012, n. 1038 *Disciplina del servizio sperimentale "Nidi domiciliari ai sensi della L.R. n. 9/2003, art. 2, comma 1, lettera c)" e determinazione dei criteri e delle modalità per la corresponsione dei contributi alle famiglie che usufruiscono del Servizio, a valere sulla quota del fondo statale per le politiche della famiglia, di cui all'intesa Stato-Regioni del 7 ottobre 2010, pari ad euro 1.250.000,00.*

Molise

L.R. 22 agosto 1973, n. 18 *Norme per la costruzione, la gestione ed il controllo del servizio sociale degli asili nido.*

L.R. 7 gennaio 2000, n. 1 *Riordino delle attività socio-assistenziali e istituzione di un sistema di protezione e diritti sociali di cittadinanza.*

Delib.G.R. 6 marzo 2006, n. 203 *Delib.C.R. 12 novembre 2004, n. 251 - "Piano Sociale Regionale Triennale 2004/2006" - Direttiva in materia di autorizzazione e accreditamento dei servizi e delle strutture, compartecipazione degli utenti al costo dei servizi, rapporto tra Enti pubblici ed Enti gestori - Provvedimenti*

Delib.G.R. 28 dicembre 2009, n. 1276 *Direttiva sui requisiti strutturali ed organizzativi dei servizi educativi per la prima infanzia che sostituisce la parte II "Tipologie delle strutture e dei servizi Area prima infanzia" della Direttiva in materia di autorizzazione e accreditamento dei servizi e delle strutture, compartecipazione degli utenti al costo dei servizi, rapporto tra Enti pubblici ed Enti gestori di cui alla Delib.G.R. 6 marzo 2006, n. 203 - Approvazione.*

Piemonte

L.R. 15 gennaio 1973, n. 3 *Criteri generali per la costruzione, l'impianto, la gestione ed il controllo degli Asili-Nido comunali costruiti e gestiti con il concorso dello Stato di cui alla legge 6 dicembre 1971, n. 1044 e con quello della Regione.*

L.R. 8 gennaio 2004, n. 1 *Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento.*

Delib.G.R. 20 novembre 2000, n. 19-1361 *Centro di custodia oraria - Baby parking - Individuazione dei requisiti strutturali e gestionali. [Revocata con D.G.R. n. 31-5660 del 16 aprile 2013]*

Delib.G.R. 26 maggio 2003, n. 28-9454 *L. n. 448/2001, art. 70 - Micro-nidi - Individuazione dei requisiti strutturali e gestionali.*

Delib.G.R. 8 marzo 2004, n. 20-11930 *Modifiche ed integrazioni dell'Allegato A) "Standard minimi dei micro-nidi" alla D.G.R. n. 28-9454 del 26 maggio 2003 "L. 448/2001 art. 70 - Micro-nidi -*

Individuazione dei requisiti strutturali e gestionali”.

Delib.G.R. 29 dicembre 2004, n. 48-14482 *Nido in famiglia - Individuazione dei requisiti minimi del servizio.*

Delib.G.R. 2 maggio 2006, n. 13-2738 *Modifiche ed integrazioni dell’Allegato A) “Standard minimi dei micro-nidi” alla D.G.R. n. 28-9454 del 26 maggio 2003 “L. 448/2001 art. 70 - Micro-nidi - Individuazione dei requisiti strutturali e gestionali” così come modificato ed integrato dall’Allegato 1 alla D.G.R. n. 20-11930 del 8 marzo 2004.*

Delib.G.R. 20 giugno 2008, n. 2-9002 *Approvazione direttive relative agli «Standard minimi del servizio socio-educativo per bambini da due a tre anni denominato “sezione primavera”».*

D.G.R. 14 settembre 2009, n. 25-12129 *Requisiti e procedure per l'accreditamento istituzionale delle strutture socio sanitarie.*

D.G.R. n. 31-5660 del 16 aprile 2013 *Servizio per la prima infanzia denominato centro di custodia – Aggiornamento standard minimi strutturali e organizzativi – Revoca D.G.R. n. 19-1361 del 20/11/2000.*

Provincia Autonoma di Bolzano

L.P. 8 novembre 1974, n. 26 *Asili nido.*

L.P. 31 agosto 1974, n. 7 *Assistenza scolastica. Provvidenze per assicurare il diritto allo studio.*

L.P. 30 aprile 1991, n. 13 *Riordino dei servizi sociali in Provincia di Bolzano.*

L.P. 9 aprile 1996, n. 8 *Provvedimenti in materia di assistenza all’infanzia.*

L.P. 13 maggio 2011, n. 3 *Norme in materia di assistenza e beneficenza, di procedimento amministrativo, di superamento o eliminazione delle barriere architettoniche di igiene e sanità e di edilizia agevolata (art. 2).*

Delib.P.G.P. 28 maggio 1976, n. 32 *Regolamento di esecuzione della legge provinciale 8 novembre 1974, n. 26, «Asili nido».*

Delib.P.G.P. 23 maggio 1977, n. 22 *Regolamento di esecuzione concernente gli «standards» in materia di igiene e sanità.*

Delib.P.G.P. 30 dicembre 1997, n. 40 *Regolamento di esecuzione relativo all'assistenza all'infanzia.*

Delib.P.P. 7 settembre 2005, n. 43 *Regolamento di esecuzione microstrutture per la prima infanzia.*

D.P.P. 5 marzo 2008, n. 10 *Modifiche di regolamenti di esecuzione in materia di assistenza all’infanzia.*

Delib.G.P. 13 maggio 2008, n. 1598 *Approvazione dei criteri di accreditamento per il servizio di microstruttura per la prima infanzia - ai sensi del regolamento di esecuzione di cui all’articolo 1-bis della legge provinciale 9 aprile 1996, n. 8 recante «Microstrutture per la prima infanzia».*

Delib.G.P. 29 giugno 2009, n. 1753 *Disciplina di autorizzazione e accreditamento dei servizi sociali e socio-sanitari.*

Delib.G.P. 18 ottobre 2010, n. 1715 *Nuovi criteri e modalità per la concessione di contributi nell'ambito dell'attività per la formazione della famiglia ai sensi della legge provinciale del 31 agosto 1974, n. 7, art. 16-ter.*

Provincia Autonoma di Trento

L.P. 12 marzo 2002, n. 4 *Nuovo ordinamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.*

L.P. 19 ottobre 2007, n. 17 *Modificazioni della legge provinciale 12 marzo 2002, n. 4 (Nuovo ordinamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia).*

Delib.G.P. 1 agosto 2003, n. 1891 *Approvazione dei requisiti strutturali e organizzativi, dei criteri e delle modalità per la realizzazione e per il funzionamento dei servizi, nonché delle procedure per*

l'iscrizione all'albo provinciale dei soggetti di cui alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 7 della legge provinciale 12 marzo 2002, n. 4 in materia di nuovo ordinamento dei servizi socio educativi per la prima infanzia.

Delib.G.P. 6 agosto 2004, n. 1856 *Modificazione della Delib.G.P. 1 agosto 2003 n. 1891, già modificata con Delib.G.P. 17 ottobre 2003 n. 2713 e Delib.G.P. 27 febbraio 2004 n. 424, concernente «Approvazione dei requisiti strutturali e organizzativi, dei criteri e delle modalità per la realizzazione e per il funzionamento dei servizi, nonché delle procedure per l'iscrizione all'albo provinciale dei soggetti di cui alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 7 della Legge provinciale 12 marzo 2002, n. 4 in materia di nuovo ordinamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia».*

Delib.G.P. 28 luglio 2006, n. 1550 *L.P. 12 marzo 2002, n. 4 «Nuovo ordinamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia», art. 8. in materia di requisiti per lo svolgimento dei servizi - ulteriore modificazione della Delib.G.P. n. 1891 del 1 agosto 2003, da ultimo modificata con deliberazione n. 2086 di data 30 settembre 2005, concernente l'«Approvazione dei requisiti strutturali e organizzativi, dei criteri e delle modalità per la realizzazione e per il funzionamento dei servizi, nonché delle procedure per l'iscrizione all'albo provinciale dei soggetti di cui alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 7 della legge provinciale 12 marzo 2002, n. 4 in materia di nuovo ordinamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia».*

Delib.G.P. 29 agosto 2008, n. 2204 *Legge provinciale 12 marzo 2002, n. 4 e ss.mm. "Nuovo ordinamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia", articolo 8 in materia di requisiti per lo svolgimento dei servizi - ulteriore modificazione della Delib.G.P. 1° agosto 2003, n. 1891 da ultimo modificata con Delib.G.P. 28 luglio 2006, n. 1550, concernente "Approvazione dei requisiti strutturali e organizzativi, dei criteri e delle modalità per la realizzazione e per il funzionamento dei servizi, nonché delle procedure per l'iscrizione all'albo provinciale dei soggetti di cui alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 7 della legge provinciale 12 marzo 2002, n. 4 in materia di nuovo ordinamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia".*

Delib.G.P. 17 giugno 2010, n. 1434 *Qualifica professionale di educatore nei nidi d'infanzia e nei servizi integrativi: criteri per il riconoscimento di qualifiche equipollenti nonché per la diretta ammissione all'esame per il conseguimento della qualifica.*

Puglia

L.P. 10 luglio 2006, n. 19 *Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia.*

Reg. reg. 18 gennaio 2007, n. 4 *Legge regionale 10 luglio 2006, n. 19 - "Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia".*

Reg. reg. 7 agosto 2008, n. 19 *Modifiche al Reg. 18 gennaio 2007, n. 4.*

Sardegna

L.R. 23 dicembre 2005, n. 23 *Sistema integrato dei servizi alla persona. Abrogazione della legge regionale n. 4 del 1988 (Riordino delle funzioni socio-assistenziali).*

D.P.Reg. 22 luglio 2008, n. 4 *Regolamento di attuazione dell'articolo 43 della legge regionale 23 dicembre 2005, n. 23. Organizzazione e funzionamento delle strutture sociali, istituti di partecipazione e concertazione.*

D.G.R. 14 novembre 2008, n. 62/24 *Requisiti per l'autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi educativi per la prima infanzia. Approvazione definitiva.*

Sicilia

L.R. 14 settembre 1979, n. 214 *Disciplina degli asili-nido nella Regione siciliana.*

L.R. 9 maggio 1986, n. 22 *Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia.*

Decr.P.Reg. 29 giugno 1988 *Standards strutturali ed organizzativi dei servizi e degli interventi socio assistenziali previsti dalla legge regionale 9 Maggio 1986, n. 22.*

L.R. 31 luglio 2003, n. 10 *Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia.*

D.A. 17 febbraio 2005, n. 400 *Direttive per la presentazione di progetti finalizzati alla realizzazione di asili nido e, micro nidi nei luoghi di lavoro e al potenziamento degli asili nido comunali con utilizzo delle risorse finanziarie relative al fondo per gli asili nido di cui all'art. 70 della Legge 448/2001.*

D.P. 23 marzo 2011 n. 128 *Approvazione standards minimi strutturali ed organizzativi micronidi.*

D.P. 16 maggio 2013 *Nuovi standards strutturali e organizzativi per i servizi di prima infanzia.*

Toscana

L.R. 26 luglio 2002, n. 32 *Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro.*

L.R. 23 gennaio 2013, n. 2 *Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro.), in materia di sistema regionale dei servizi educativi per la prima infanzia e di tirocini.*

D.G.P.R. 30 luglio 2013, n. 41/R *Regolamento di attuazione dell'articolo 4 bis della legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) in materia di servizi educativi per la prima infanzia.*

Umbria

L.R. 22 dicembre 2005, n. 30 *Sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.*

L.R. 15 aprile 2009, n. 7 *Sistema Formativo Integrato Regionale.*

Reg. reg. 20 dicembre 2006, n. 13 *Norme di attuazione della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 30 in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia.*

Delib.C.R. 3 giugno 2008, n. 247 *Piano triennale 2008/2010 del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.*

Delib.G.R. 16 novembre 2009, n. 1618 *Atto di indirizzo sulla funzione del coordinamento pedagogico nei servizi socio-educativi per la prima infanzia.*

Reg. reg. 22 dicembre 2010, n. 9 *Modificazioni ed integrazioni al regolamento regionale 20 dicembre 2006, n. 13 (Norme di attuazione della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 30 in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia).*

Delib.G.R. 16 maggio 2012, n. 513 *Programma attuativo di interventi per la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro. Sperimentazione dei nidi familiari in Umbria. Determinazioni e modalità attuative.*

Valle d'Aosta

L.R. 19 maggio 2006, n. 11 *Disciplina del sistema regionale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Abrogazione della legge regionale 15 dicembre 1994, n. 77, e della legge regionale 27 gennaio 1999, n. 4.*

Delib.G.R. 7 novembre 2007, n. 3086 *Approvazione delle disposizioni regionali in materia di servizio di tata familiare, ai sensi della legge regionale 20 giugno 2006, n. 13.*

D.G.R. 3 ottobre 2008, n. 2883 Approvazione delle direttive per l'applicazione dell'art. 2, comm. 2, lettera b), c), d), e), f), g), h), i), della L.R. 19 maggio 2006, n. 11: "Disciplina del sistema regionale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Abrogazione delle leggi regionali 15 dicembre 1994, n. 77, e 27 gennaio 1999, n. 4" e revoca della DGR n. 1573/2007

D.G.R. 3 ottobre 2009, n. 2191 Approvazione di nuove disposizioni in materia di autorizzazione alla realizzazione di strutture ed all'esercizio di attività sanitarie, socio-sanitarie, socio-assistenziali e socio-educative, ai sensi della L.R. 5/2000 e successive modificazioni. Revoca della D.G.R. 2103/2004.

D.G.R. 25 settembre 2009, n. 2630 Approvazione di modifiche alla D.G.R. 2883/2008 recante "Approvazione delle direttive per l'applicazione dell'art. 2, comm. 2, lettera b), c), d), e), f), g), h), i), della L.R. 19 maggio 2006, n. 11: "Disciplina del sistema regionale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Abrogazione delle leggi regionali 15 dicembre 1994, n. 77, e 27 gennaio 1999, n. 4" e revoca della DGR n. 1573/2007".

D.G.R. 14 dicembre 2012, n. 2410 Approvazione delle "Linee guida per la qualità dei nidi d'infanzia e delle Garderies della Valle d'Aosta" ai sensi della L.R. 11/2006.

Veneto

L.R. 23 aprile 1990, n. 32 Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi.

L.R. 16 agosto 2002, n. 22 Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali.

L.R. 18 novembre 2005, n. 14 Modifiche all'articolo 15, comma 1, della legge regionale 23 aprile 1990, n. 32 "Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi".

D.G.R. 28 gennaio 2005, n. 145 Criteri di presentazione delle domande per l'apertura di servizi educativi alla prima infanzia e nidi presso i luoghi di lavoro.

Delib.G.R. 19 dicembre 2006, n. 4139 Riorganizzazione della rete di rilevazione, elaborazione e analisi dei dati relativi alle dinamiche dell'utenza e delle attività dei servizi afferenti alle Direzioni della Segreteria Regionale Sanità e Sociale.

D.G.R. 16 gennaio 2007, n. 84 L.R. 16 agosto 2002, n. 22 " Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali" - Approvazione dei requisiti e degli standard, degli indicatori di attività e di risultato, degli oneri per l'accREDITAMENTO e della tempistica di applicazione, per le strutture sociosanitarie e sociali. (Allegato A)

D.G.R. 3 luglio 2007, n. 2067 Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali". Approvazione delle procedure per l'applicazione della Dgr n. 84 del 16.1.2007 (L.R. n. 22/2002)". (Allegati A)

D.G.R. 17 marzo 2009, n. 674 Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali. Commissione tecnico consultiva - ambito socio sanitario e sociale: modifiche ed integrazioni alla dgr n. 84 del 16.01.2007 - settore servizi alla prima infanzia.L.R. N. 22/02.

D.G.R. 20 settembre 2011, n. 1503 Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali. Modifiche ed integrazioni alla D.G.R. n. 84 del 16 gennaio 2007, Allegati A e B.

D.G.R. 29 dicembre 2011, n. 2506 Coordinatore pedagogico nei servizi alla prima infanzia: L.R. N. 22/2002, DGR n. 84/2007.

CONTRIBUTI DI APPROFONDIMENTO

IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

aggiornamenti e riflessioni sulle prospettive di riforma

di *Angelo Mari* - Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola Nazionale dell'Amministrazione

1. Le iniziative parlamentari

Se si interroga la banca dati del Parlamento (www.senato.it) utilizzando le parole chiave asili nido o infanzia, si scopre – non senza sorpresa – che i disegni di legge in discussione nell'attuale legislatura che recano queste parole nel titolo sono oltre trenta e sono tutti di iniziativa parlamentare, che a volte riprendono testi presentati nelle legislature precedenti. Pertanto, non risulta, ad oggi, che il governo abbia adottato interventi normativi sulla materia anche se questa risulta inserita nella sua agenda politica.

I testi presentati partono per lo più dai noti presupposti che caratterizzano la situazione italiana: tasso di natalità tra i più bassi del mondo; basso tasso di occupazione femminile, con il conseguente scarso interesse per le politiche di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro; offerta insufficiente e disomogenea di servizi per la prima infanzia; andamento demografico che vede la scomposizione dei nuclei familiari tradizionali, l'invecchiamento della popolazione ed una forte immigrazione.

Come si può immaginare, a fronte della descritta situazione, i contenuti delle proposte sono variegati: si va da veri e propri articolati di riforma organica della materia, che hanno l'obiettivo di definire un quadro nazionale di orientamento per l'attività normativa delle regioni¹⁹, a testi che si occupano di questioni specifiche, come, ad esempio, quelle relative al regime fiscale delle attività.

In questo contributo, attraverso la lettura delle proposte in discussione, si cerca di enucleare quali sono gli aspetti più rilevanti posti all'attenzione del legislatore, cercando di coglierne i diversi orientamenti, le omogeneità e le difformità, le parole chiave e i profili controversi. Va subito detto che molte delle relazioni di presentazione degli articolati fanno riferimento al Piano straordinario nidi, lanciato nel 2007 e, in particolare, ai rapporti di monitoraggio ad ai vari approfondimenti tematici che lo hanno accompagnato. Ciò è dimostrato, oltre che dai richiami puntuali a quei documenti, da una certa omogeneità culturale delle diverse proposte sia in relazione alle valutazioni della situazione oggettiva dello stato attuale dei bambini, delle famiglie e dei servizi, sia con riferimento alle soluzioni prospettate, di cui si dirà nelle note che seguono.

2. I principi generali

Il dibattito che si è sviluppato negli ultimi venticinque anni, a partire dalla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo del 1989 (ratificata in Italia nel 1991), soprattutto in occasione della presentazione e della discussione dei rapporti nazionali davanti al Comitato delle Nazioni Unite, ha consentito di mettere a fuoco principi universalmente condivisi, che spesso vengono richiamati nelle diverse proposte presentate. I principi richiamati nei primi articoli dei testi normativi hanno una duplice funzione: orientare la lettura degli articoli successivi e costituire un parametro di interpretazione delle specifiche disposizioni normative.

Si cerca di affermare innanzi tutto l'idea che i servizi per la prima infanzia siano espressione e facciano parte delle forme di garanzia del diritto dei bambini ad una crescita sana ed armoniosa che

¹⁹ Si ricorda che la materia "servizi per la prima infanzia" vede la compresenza della legislazione nazionale di principio e di definizione dei livelli essenziali di prestazione e la competenza legislativa regionale, per la disciplina puntuale. Si rinvia, in proposito, quanto approfondito nel precedente Rapporto di monitoraggio al 31 dicembre 2012, A. Mari, *L'esigenza di una nuova legge statale per la prima infanzia: limiti costituzionali e possibili contenuti*.

consenta loro di sviluppare pienamente le potenzialità, per poi declinare tale diritto in termini di libertà e dignità personale, di autonomia individuale, solidarietà, eguaglianza delle opportunità, valorizzazione delle differenze di genere, integrazione delle diverse culture e delle diverse abilità²⁰. E' evidente che così disponendo si sottolinea la rilevanza del contesto di vita a cominciare dalla dimensione genitoriale e familiare. In effetti, viene constatato che occorre coniugare la dimensione personale con quella familiare e questa con la dimensione sociale e pubblica, poiché da questo collegamento dipende la possibilità di benessere della vita quotidiana dei singoli cittadini, a partire dai bambini, e il benessere sociale. Il filo conduttore è dunque costituito dai diritti dei bambini all'educazione ed alla socializzazione e quello dei genitori ad essere sostenuti nella propria funzione genitoriale, nonché nella conciliazione tra attività lavorativa e di cura.

Rientra tra i principi la qualificazione giuridica dei servizi per la prima infanzia. Qui – da più parti - si vuole superare definitivamente il trentennale inserimento nell'ambito dei servizi a domanda individuale, spostandolo nel sistema dei servizi pubblici universali, senza rilevanza economica, in modo tale da reimpostare l'articolazione dell'offerta, rendendola più capillare e omogenea sul territorio nazionale attraverso l'attribuzione delle connesse competenze di gestione amministrativa nell'ambito delle funzioni fondamentali dei comuni. Appare altrettanto condivisa l'impostazione che vede i servizi per la prima infanzia articolati in due modelli principali - asili nido e servizi integrativi – secondo le indicazioni del Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali del 2009.

Spostando il punto di vista e ponendosi nell'ottica di ricercare nuove opportunità per i giovani e per la loro occupazione, una proposta²¹ è volta ad introdurre nel nostro ordinamento una sorta di liberalizzazione del sistema dei servizi educativi per l'infanzia. Si tratta di aprire quanto più possibile al mercato, soprattutto dell'imprenditoria giovanile, basato però su regole di qualità e di accreditamento stabilite dal pubblico. In quest'ottica, il testo è ispirato innanzi tutto ai principi di sussidiarietà, pluralismo, flessibilità organizzativa e libera scelta da parte delle famiglie. In sostanza, questa impostazione presuppone un intervento pubblico di tipo sussidiario volto ad incentivare le potenzialità economico e sociali espresse dal territorio.

3. L'esigenza di un piano d'azione nazionale come obiettivo prioritario

Nella maggior parte delle proposte presentate si mette in evidenza come il tema dei servizi per l'infanzia viva di contraddizioni. Infatti, a fronte della riconosciuta validità pedagogica di tali servizi - ritenuti essenziali per un sano sviluppo psico fisico dei bambini anche in termini di successi scolastici e professionali – e della riconosciuta funzione di garanzia per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei genitori, il sistema italiano stenta a raggiungere un livello di copertura accettabile dell'offerta. E questo, nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi anni con il lancio del ricordato Piano straordinario, che sembra attualmente vivere soltanto una sorta di effetto di trascinarsi dovuto alla non completa utilizzazione di tutte le risorse finanziarie messe a disposizione e alla mancanza di nuovi significativi stanziamenti.

In tale contesto, unanimemente considerato con preoccupazione, gli obiettivi posti dalle diverse proposte si basano innanzi tutto sulla necessità di lanciare un nuovo Piano. Sul punto emergono posizioni differenti. Vi sono iniziative specifiche volte a lanciare un ulteriore piano straordinario di

²⁰ Proposta di legge n. 549, presentata alla Camera il 26 marzo 2013, d'iniziativa dei deputati ANTEZZA ed altri, *Disciplina del sistema integrato per l'infanzia, per assicurare il diritto all'educazione e all'istruzione dalla nascita al sesto anno di età*.

²¹ Proposta di legge n. 335, presentata alla Camera il 19 marzo 2013, d'iniziativa del deputato CATANOSO GENOESE, *Istituzione del servizio "Mamme di giorno" per l'assistenza domiciliare per l'infanzia*.

intervento²² con l'idea di abbassare il divario tra domanda e offerta pubblica per cercare di raggiungere l'obiettivo di copertura del 33 per cento indicato in sede europea oltre dieci anni fa²³. Si prevede che il nuovo piano sia strutturato diversamente rispetto al precedente, soprattutto in ordine alla espressa previsione di coprire il cinquanta per cento delle spese di gestione, in una sorta di compartecipazione dello Stato nei confronti degli oneri posti a carico dei comuni. Altre iniziative si limitano a rifinanziare quella parte del fondo per le politiche della famiglia della Presidenza del consiglio dei ministri destinate ai servizi per l'infanzia o il fondo per gli asili nido del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, incidendo soltanto sulla "provvista" finanziaria senza che venga messo in discussione il quadro normativo di riferimento.

4. La definizione di nuove regole uniformi: livelli essenziali e principi fondamentali

Sulle regole uniformi, livelli essenziali e principi fondamentali, non c'è chiarezza e ciò si giustifica dall'assenza sia di un quadro teorico accettabile di riferimento sia della ricognizione in via amministrativa prevista nell'ambito dell'attuazione del federalismo fiscale. Pertanto, nelle proposte sul tappeto ci si sbizzarrisce a mettere dentro le disposizioni più disparate, che possono senz'altro costituire un'utile base di partenza, anche se andrebbe approfondita alla luce della giurisprudenza costituzionale degli anni più recenti.

Ad esempio, nei testi più approfonditi²⁴, si dispone che i livelli essenziali delle prestazioni del sistema pubblico integrato dell'infanzia attengano: a) all'omogeneità dei titoli di studio e di formazione di livello universitario previsti per l'accesso ai posti di educatore ed insegnante, da definire con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca; b) alla disponibilità dei posti nei servizi educativi del sistema pubblico integrato, fissata nel 33 per cento per il segmento del nido d'infanzia e nel 100% per il segmento della scuola dell'infanzia; c) agli *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; d) alla previsione di un coordinamento pedagogico e ad un adeguato rapporto quantitativo tra insegnanti o educatori e bambini; e) al coinvolgimento dei genitori nel progetto educativo anche attraverso la costituzione di un organismo partecipativo elettivo, misto e paritetico genitori-operatori; f) all'accoglienza e alla valorizzazione delle diversità linguistiche, etniche e religiose, nonché al diritto di accesso ai bambini diversamente abili e in condizioni di disagio relazionale e socio-culturale; g) alla definizione della partecipazione economica da parte delle famiglie che deve essere inferiore al 25 per cento del costo mensile per bambino; h) alla presenza di strutture dedicate in almeno il 75 % dei comuni. Come già detto queste statuizioni possono essere utilizzate per definire, da parte della legislazione statale direttamente o indicando la procedura da seguire, in maniera chiara e precisa sia i livelli essenziali relativi ai diritti dei bambini e delle famiglie - che, per loro natura, devono essere puntuali, specifici ed esigibili, non potendo rimanere vaghi e indefiniti - sia i principi fondamentali della materia, che per quanto riguarda gli aspetti organizzativi e strutturali è di competenza delle Regioni.

²²Disegno di legge n. 753, comunicato alla Presidenza del Senato il 3 giugno 2013, d'iniziativa del senatore STUCCHI, *Disposizioni in materia di attuazione di un piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi e degli asili nido*. Proposta di legge n. 426, presentata alla Camera il 21 marzo 2013, d'iniziativa dei deputati CAPARINI ed altri, *Disposizioni in materia di attuazione di un piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi e degli asili nido*.

²³Disegno di legge n. 1260, comunicato alla Presidenza del Senato il 27 gennaio 2014, d'iniziativa dei senatori PUGLISI ed altri, *Disposizioni in materia di sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino a sei anni e del diritto della bambine e dei bambini alle pari opportunità di apprendimento*.

²⁴Cfr., ad esempio, la Proposta di legge AC n. 2001, *cit.*

5. Il rapporto Stato, regioni, comuni

Come analizzato nel precedente rapporto, il sistema dei servizi socio educativi per l'infanzia vedono la compresenza istituzionale dei diversi livelli di governo - Stato, Regioni, Enti locali – secondo un quadro di competenze normative ed amministrative che impongono meccanismi di rapporti e raccordi ispirati alla leale cooperazione. Si può tuttavia affermare che il nuovo sistema scaturito dalla riforma costituzionale del 2001 va costruito dal basso, in una logica piramidale di sussidiarietà. Alcuni testi presentati affrontano, pertanto, il tema della ripartizione ed esplicitazione “per legge ordinaria” delle competenze in materia.

Ai comuni si attribuiscono compiti di programmazione e attuazione dello sviluppo, nel territorio di loro competenza, del sistema integrato, di autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei soggetti privati relativamente all'istituzione e alla gestione dei servizi, di promozione di iniziative ed esperienze di continuità del sistema integrato con la scuola primaria.

Alle Regioni si attribuiscono compiti di programmazione regionale, di determinazione degli *standard* relativi alle modalità organizzative di funzionamento dei nidi e dei servizi integrativi, la definizione degli *standard* di qualità, la ripartizione agli Enti locali delle risorse finanziarie pubbliche, la definizione dei requisiti qualitativi per l'accreditamento dei nidi, dei servizi integrativi e dei servizi innovativi sperimentali e per l'autorizzazione al loro funzionamento.

Allo Stato si attribuiscono i compiti di programmazione, indirizzo e coordinamento, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni educative, della determinazione e assegnazione delle risorse a carico del bilancio statale, di determinazione dei criteri di valutazione dell'offerta educativa e delle prestazioni del sistema integrato e l'istituzione di un sistema di promozione e di garanzia della qualità e della quantità degli interventi, l'attivazione di un sistema informativo nazionale.

Costruito in questo modo, il sistema vede come protagonisti principali i comuni, sussidiati però dalle Regioni e dallo Stato. Il che appare in linea con l'attuale assetto delle competenze normative ed amministrative delineate dalla stessa Costituzione, che rappresenta comunque un punto di riferimento per tutte quelle competenze non esplicitate nei testi di legge proposti. Valga per tutti l'esempio dei poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni e degli Enti locali attribuiti al Governo dall'art. 120.

6. Il finanziamento dei costi di investimento e di gestione

Il tema del finanziamento dei servizi per l'infanzia rappresenta un problema che può essere visto sotto differenti profili. Si sottolinea, preliminarmente, che le diverse proposte presentate affrontano il tema delle coperture finanziarie degli interventi, ipotizzando soluzioni varie di cui si dirà alla fine di questo paragrafo, che hanno però una caratteristica comune: sono deboli sia dal punto di vista tecnico sia dal punto di vista politico. Ciò in considerazione dell'attuale bassa fase del ciclo economico, dell'esigenza di ridurre la spesa pubblica e di diminuire la pressione fiscale.

Dal punto di vista dell'intervento pubblico, proprio in occasione della prima fase di avvio del Piano straordinario del 2007 si è ritenuto prioritario porre l'accento sulla carenza di infrastrutture dedicate. Di conseguenza, si è privilegiato l'intervento in termini di investimento per la realizzazione degli asili nido, lasciando da parte la questione del finanziamento dei costi di gestione. Il che era giustificato da un lato dalla carenza di copertura territoriale del servizio e, dall'altro, proprio dalla qualificazione dei servizi per l'infanzia come “servizi a domanda individuale”, dove il costo da sostenere grava non solo sull'amministrazione, ma anche sulle famiglie, le quali devono pagare una

tariffa, che varia a seconda dell'indicatore della situazione economica. Così, sia al Senato²⁵ sia alla Camera²⁶ sono state presentate proposte volte a garantire la gratuità degli asili nido, da riferire al costo del servizio ed all'effettuazione di prestazioni di assistenza e di cura, con il pieno coinvolgimento della rete parentale nel definire gli obiettivi educativi e le scelte organizzative, mentre, per gli altri servizi socio educativi, è prevista la compartecipazione ai costi da parte delle famiglie in misura non superiore ad una certa percentuale del costo (dal quindici al trenta), secondo modalità da definire in sede regionale. In casi particolari, dove non è possibile usufruire del servizio per mancanza di infrastrutture, si prevede l'erogazione di "bonus baby-sitting", ossia una sorta di monetizzazione del servizio utilizzabile dalle famiglie per provvedervi autonomamente.

Dal lato della domanda, è stato proposto di modificare l'attuale assetto delle detrazioni fiscali previste dalla legislazione per le spese sostenute per la frequenza degli asili nido²⁷, portando l'importo complessivo di riferimento a mille euro annui per ogni figlio ed estendendone l'ambito di applicazione alle spese documentate sostenute dai genitori per l'assistenza domiciliare all'infanzia gestita da un ente fornitore o da un servizio accreditato a livello regionale²⁸. Un'altra proposta fa riferimento ad un importo complessivo di seimila euro, senza prevedere però alcuna copertura finanziaria²⁹.

Venendo ora alle modalità di finanziamento ed alle coperture finanziarie, si può constatare che a volte si agisce su compensazioni di bilancio, attraverso corrispondente riduzione di poste diverse di spesa destinata ad altri settori, in altre occasioni si incide sul gettito fiscale aumentandone la portata con la previsione di nuovi prelievi, in altre ancora si agisce sulla ridefinizione della leva fiscale. Così, accanto alla proposta di riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente, iscritto nel bilancio triennale 2014-2016, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2014, utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero³⁰, si propone un taglio lineare alle spese di funzionamento dei Ministeri³¹, anche se ci si preoccupa di "salvaguardare" dal taglio alcune poste di bilancio ritenute strategiche: ricerca e innovazione, tutela della salute, diritti sociali, solidarietà sociale e famiglie, politiche previdenziali, politiche del lavoro³². Per aumentare il gettito fiscale sono state pensate varie misure di cui però è dubbia la praticabilità. Ad esempio si propone di aumentare il prelievo fiscale sui giochi e sulle scommesse oppure

²⁵ Disegno di legge n. 1359, comunicato alla Presidenza del Senato il 4 marzo 2014, d'iniziativa dei senatori BITONCI ed altri, *Norme in materia di gratuità dei servizi socio educativi per l'infanzia*.

²⁶ Proposta di legge n. 2163, presentata alla Camera il 6 marzo 2014, d'iniziativa dei deputati GIANCARLO GIORGETTI ed altri, *Norme in materia di gratuità dei servizi socio educativi per l'infanzia*.

²⁷ Si ricorda che l'art. 1, comma 335, della legge n. 266 del 2005 – legge finanziaria 2006 – ha previsto la detrazione del 19% delle spese documentate sostenute dai genitori per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido per un importo complessivo non superiore a 632 euro annui per ogni figlio ospitato negli stessi. Tale detrazione, inizialmente prevista per il solo periodo di imposta 2005, è stata più volte prorogata e, infine, resa permanente dall'art. 2, comma 6, della legge n. 203 del 2008. L'Agenzia delle entrate ne ha chiarito l'ambito di applicazione con le circolari n. 6/E del 2006 e 13/E del 2013 (che ha esteso il beneficio alle cosiddette "sezioni primavera").

²⁸ Proposta di legge n. 743, presentata alla Camera il 15 aprile 2013, d'iniziativa dei deputati GEBHARD ed altri, *Modifica all'articolo 15 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, in materia di detraibilità delle spese sostenute per la frequenza di asili nido e per l'assistenza domiciliare all'infanzia*.

²⁹ Proposta di legge n. 500, presentata alla Camera il 25 marzo 2013, d'iniziativa del deputato VACCARO, *Modifica all'articolo 15 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, in materia di detrazione per le spese relative alla frequenza di asili nido*.

³⁰ Proposta di legge AC n. 2001, *cit*.

³¹ Disegno di legge AS n. 1260, *cit*.

³² Proposta di legge AC n. 549 *cit*.

l'imposta fissa di bollo³³ o ancora, si prevede di istituire un'imposta nazionale sui grandi patrimoni immobiliari per rifinanziare per il prossimo triennio il piano nidi³⁴ oppure di destinare agli asili nido risparmi derivanti dall'abolizione dell'obbligo di pubblicare i bandi e gli avvisi relativi ad appalti pubblici sui giornali quotidiani³⁵, che si ritiene essere più un finanziamento indiretto dell'editoria che un mezzo finalizzato al rispetto del principio della trasparenza.

Sono stati presentati anche testi che danno soluzioni di difficile attuazione. Ad esempio, si propone di destinare parte dei beni confiscati alle organizzazioni criminali a finalità di tutela dell'infanzia e l'adolescenza, partendo anche dal presupposto che questa fascia di età proprio dalla presenza delle mafie sul territorio subisce i maggiori danni, vedendo pregiudicato il proprio futuro, la propria formazione, la propria libertà³⁶.

7. La qualità del servizio e la professionalità degli operatori

Il tema della qualità dei servizi per l'infanzia è declinato in diversi modi, in riferimento a *standard* predefiniti di spazi/bambino, orari e soprattutto alla qualità professionale degli operatori. Su quest'ultimo aspetto è posta particolare attenzione, dal momento che esiste oggi una situazione variegata con forte disomogeneità territoriale, che non riesce a garantire adeguati livelli di servizio. Ciò è ancor più preoccupante qualora si consideri che, invece, per la scuola dell'infanzia, sia statale sia comunale, è richiesto il livello di qualificazione universitaria degli insegnanti, secondo il nuovo modello ormai in vigore da parecchi anni. In siffatto contesto, la continuità educativa, comunque necessaria tra il segmento zero tre anni e il segmento successivo tre sei è fortemente compromessa, dal momento che dipende da situazioni virtuose del tutto casuali. Di qui la proposta di progettare percorsi formativi universitari e di aggiornamento che vedano la qualificazione degli educatori dei servizi per l'infanzia in continuità con quella degli insegnanti della scuola dell'infanzia, al fine di contribuire all'arricchimento della cultura pedagogica di entrambi i profili³⁷. In tutti i testi che si occupano dell'argomento viene sottolineata la necessità di prevedere figure o strutture di coordinamento pedagogico che dovranno costituire un punto di riferimento per gli insegnanti e gli educatori, nonché svolgere funzioni di supervisione professionale. Non mancano riferimenti ad esigenze particolari, come la previsione di inserire negli asili nido la figura dell'insegnante di sostegno specificamente formata per i bambini più piccoli, al fine di tutelare e garantire anche per questi il diritto all'integrazione³⁸.

Ci sono poi proposte che si spingono oltre, muovendosi controcorrente rispetto all'attuale assetto generale delle professioni, fortemente influenzato dalle direttive comunitarie. Ad esempio, è stata presentata una proposta di legge per una specifica disciplina della professione di educatore di asilo nido e l'istituzione del relativo albo professionale, dove si prevede l'iscrizione sia dei nuovi laureati in materia sia dei diplomati che attualmente svolgono tale attività, previo il superamento di specifici

³³ Disegno di legge AS n. 1260, cit.

³⁴ Proposta di legge n. 2265, presentata alla Camera il 3 aprile 2014, d'iniziativa dei deputati ROBERTA AGOSTINI ed altri, *Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, e altre disposizioni in materia di sostegno della maternità e della paternità, di congedo parentale e di obbligatorietà del congedo di paternità, nonché per il finanziamento del servizio degli asili nido*.

³⁵ Proposta di legge n. 2061, presentata alla Camera il 7 febbraio 2014, d'iniziativa dei deputati LUIGI GALLO ed altri, *Modifiche al codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in materia di abolizione dell'obbligo di pubblicazione degli avvisi e dei bandi di gara in quotidiani a diffusione nazionale e locale, nonché destinazione dei risparmi di spesa per iniziative in materia di cultura, istruzione e asili nido*.

³⁶ Proposta di legge n. 2111, presentata alla Camera il 20 febbraio 2014, d'iniziativa dei deputati SBROLLINI ed altri, *Norme in materia di destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali a finalità di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza*.

³⁷ Disegno di legge n. 1260 cit.

³⁸ Proposta di legge n. 692, presentata alla Camera il 9 aprile 2013, d'iniziativa dei deputati GRASSI ed altri, *Disposizioni in materia di personale per gli asili nido e i servizi integrativi*.

corsi organizzati dalle Regioni e dagli Enti locali³⁹. Qui va ricordato che gli educatori professionali rientrano oggi tra le professioni non organizzate in ordini o collegi, recentemente disciplinate in termini generali⁴⁰.

La qualificazione professionale adeguata costituisce – è evidente – il presupposto per accedere ai posti di lavoro, che avviene, nel pubblico, tramite concorso. Secondo una delle proposte di legge tale meccanismo non è sufficiente a garantire il possesso di tutte le qualità umane e personali per svolgere adeguatamente quel servizio a contatto diretto con i piccoli bambini. Così, si propone di accertare, oltre ai requisiti di professionalità, le capacità psico-attitudinali del personale educativo⁴¹. Un elemento fondamentale per garantire la qualità del servizio è rappresentato dal coinvolgimento diretto dei genitori, ai quali si riconosce il diritto di essere parte attiva nella costruzione del progetto educativo che coinvolge i loro figli e la collettività. Genitori individuati come risorse di saperi e di competenze utili alla programmazione ed al monitoraggio delle attività, in un’ottica di confronto e di scambio sia verticale, con gli educatori, sia orizzontale con le altre famiglie⁴².

Singolare appare la proposta di legge che, partendo dal presupposto, che gli educatori possano maltrattare i bambini, introduce norme per la video sorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell’infanzia gestito dai comuni attraverso propri dipendenti, al fine di “attuare un sistema di controllo che garantisca la sicurezza dei singoli e delle loro famiglie”⁴³

Non sembra che le diverse proposte affrontino uno dei temi cruciali relativi alla qualità dei servizi: la misurazione e la valutazione dei processi di apprendimento e degli esiti, in riferimento alle “conquiste” educative e sociali delle bambine e dei bambini che hanno frequentato gli asili nido. Non esistono infatti in Italia dati relativi all’impatto di tali servizi sul livello di sviluppo dei bambini e questo colloca il nostro paese in una situazione di arretratezza e non consente di effettuare comparazioni a livello internazionale. In proposito, è utile segnalare che la recente relazione sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni presentata dal Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro affronta per la prima volta questo tema, indicando possibili prospettive di intervento⁴⁴

8. Verso un sistema integrato zero sei anni

Le proposte che affrontano il tema dei servizi per l’infanzia in termini generali e compiuti contengono disposizioni volte ad estendere il periodo di riferimento, secondo un’ottica “zero-sei” anni⁴⁵, per superare la mancanza di una legge che disciplini tale segmento come un percorso unitario e coerente⁴⁶. Questa scelta non è neutra e pone numerose nuove questioni, qualora si consideri che finora, come messo in evidenza nel precedente rapporto, la legislazione così come

³⁹ Proposta di legge n. 572, presentata alla Camera il 27 marzo 2013, d’iniziativa dei deputati LANFRANCO e BIANCONI, *Disciplina della professione di educatore di asilo nido e istituzione del relativo albo professionale*.

⁴⁰ Legge 14 gennaio 2013, n. 4, *Disposizioni in materia di professioni non organizzate*.

⁴¹ Proposta di legge n. 261, presentata alla Camera il 15 marzo 2003, d’iniziativa del deputato Fucci, *Delega al Governo per l’adozione di norme volte a garantire il possesso dei requisiti di professionalità e di capacità psico-attitudinale da parte del personale educativo degli asili nido*.

⁴² Proposta di legge n. 2001, presentata alla Camera il 27 gennaio 2014, d’iniziativa dei deputati INCERTI ed altri, *Disciplina del sistema pubblico integrato per l’infanzia, per assicurare il diritto all’educazione e all’istruzione dalla nascita fino al sesto anno di età*.

⁴³ Proposta di legge n. 1037, presentata alla Camera il 22 maggio 2013, d’iniziativa dei deputati GIAMMANCO e altri, *Norme in materia di videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell’infanzia nonché presso le strutture socio assistenziali per anziani, disabili e minori in situazione di disagio*.

⁴⁴ CNEL, *Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, 2014, in www.cnel.it

⁴⁵ Si veda ad esempio il disegno di legge, n. 1260, *cit.*

⁴⁶ Proposta di legge AC n. 2001, *cit.*

interpretata dalla giurisprudenza costituzionale ha sempre considerato gli asilo nido non facenti parte del sistema scolastico, che inizia con la scuola dell'infanzia, anche se essa non è obbligatoria. Il che si riverbera sugli assetti istituzionali, sulla ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali, sulla difficoltà a rendere omogenea la diffusione dei servizi a livello nazionale e, in ultima analisi, sull'effettività dei diritti delle bambine e dei bambini.

L'idea che emerge da molti dei testi presentati tende a prefigurare un sistema integrato che superi le attuali soluzioni di continuità tra servizi e scuole per l'infanzia. L'attenzione si sposta così dal servizio al bambino, al quale viene garantito il diritto ad una sana ed efficace educazione anche prima dell'obbligo scolastico, secondo modalità flessibili che dipendono dal contesto territoriale e familiare di riferimento.

In sostanza si parte dal presupposto che l'apprendimento è un processo permanente che prende avvio dalla nascita e favorisce da subito il pieno sviluppo delle potenzialità dei bambini. La continuità del percorso educativo e scolastico integrato intende favorire il processo evolutivo volto a sviluppare identità e autonomia in un contesto unitario in cui le diverse articolazioni del sistema collaborano anche attraverso attività di progettazione comuni. Fa da corollario a questa idea, la previsione di promuovere la costituzione di poli per l'infanzia, che accolgano in un'unica struttura o in edifici contigui più servizi educativi e scolastici per la fascia di età tre mesi sei anni, per condividere i servizi generali e gli spazi collettivi, offrire ai bambini di diverse età esperienze progettate nel quadro di uno stesso percorso. Il polo dell'infanzia può essere aggregato anche ad una scuola primaria o a un istituto comprensivo.

In ultima analisi, una visuale educativa zero sei, stando al quadro di riferimento istituzionale attuale, non implica necessariamente soluzioni univoche e standardizzate. L'importante è che la bontà di questa impostazione si affermi e trovi consenso in modo tale che, la formazione di insegnanti e educatori venga pian piano adeguata e le diverse attività di programmazione e progettazione incomincino da subito ad essere svolte tenendo conto di questa nuova prospettiva, strutturando un armonico curriculum verticale per tutto il segmento zero sei anni valido su tutto il territorio nazionale.

ORIENTARE, SVILUPPARE E CONTROLLARE LA QUALITÀ

per sostenere la governance del sistema integrato dei servizi educativi

di *Stefania Porchia* – Sinodé

1. Premessa

“Gli italiani fanno sempre meno figli. Dal 2008 a oggi si contano 62.000 nati in meno all’anno, in pratica i bambini da 576.659 sono scesi a 514.308: mai così pochi nella storia del nostro paese, dove le serie storiche ufficiali partono dal 1862. Nemmeno durante le guerre si è registrato un calo demografico così forte. I soldi scarseggiano, il lavoro spesso non c’è, le politiche sociali sono carenti, fatto sta che ci si ritrova trentenni senza figli.”

E' questo l'incipit di un articolo apparso sulla stampa nazionale il 3 ottobre 2014 a commento del rapporto “Diventare genitori oggi. Indagine sulla fertilità/infertilità in Italia” curato dal Censis.

L'Italia è nel mezzo di una grossissima crisi economica, occupazionale e sociale che influenza in maniera forte i comportamenti della popolazione da un lato e la capacità di tenuta e di risposta del sistema del welfare dall'altro. Le chiavi di lettura e le prospettive di sviluppo che hanno accompagnato fino ad oggi l'evolversi dei sistemi educativi per la prima infanzia vanno verificate e riviste all'interno di un contesto sociale ed economico in cambiamento e all'interno delle forti modificazioni che stanno investendo anche l'intero sistema di welfare. Nell'ultimo decennio in Italia si è assistito ad un aumento progressivo nell'offerta dei servizi educativi all'infanzia, nelle tipologie di offerta e nella varietà di soggetti gestori, questo anche grazie al Piano Nazionale Nidi e all'impulso dato dall'obiettivo di Lisbona di una disponibilità di posti pari al 33% dei bambini di 0-3 anni entro la fine del 2010. Si assiste però, oggi, ad una sempre maggiore difficoltà per le famiglie a usufruire di servizi all'infanzia, per la prima volta alcuni servizi stentano ad avere il massimo utilizzo. E' quindi giunto il momento di riflettere su quali sfide debbano porsi oggi i servizi all'infanzia, come si possono collocare all'interno di una società in crisi, chiedersi se lo stesso obiettivo di Lisbona abbia ancora senso, se e come la qualità dei servizi possa giocare un ruolo nella tenuta della rete, cosa significhi oggi qualità dei servizi all'infanzia.

2. L'evoluzione del contesto e dei sistemi di welfare

Nel 2007 il Piano straordinario per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio educativi per la prima infanzia afferma la multifunzionalità di tali servizi, individuando tre principali finalità, ovvero:

- la promozione del benessere e dello sviluppo dei bambini;
- il sostegno del ruolo educativo dei genitori;
- la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura.

E' quindi ormai condiviso nel mondo dei servizi che nidi all'infanzia e servizi integrativi sono un elemento fondamentale per promuovere un equilibrato sviluppo del bambino e, nel contempo, sono quei servizi che possono aiutare e supportare in maniera determinante la famiglia nel suo ruolo di cura ed educazione nonché sostenere i coniugi, soprattutto la donna, nella conciliazione tra lavoro e famiglia.

Si attribuisce quindi un ruolo strategico a questa tipologia di servizi tanto che i diversi governi che si sono succeduti negli ultimi anni hanno continuato a sostenere politiche volte al loro sviluppo.

Dalla lettura delle informazioni disponibili sul sistema dei servizi educativi all'infanzia e delle considerazioni contenute nel Rapporto di Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-

educativi per la prima infanzia del 2013⁴⁷ si possono sintetizzare alcune riflessioni relativamente all'ultimo decennio:

- tenuta e ampliamento dell'offerta di "nido" rispetto alle tipologie integrative
- maggiore diversificazione dell'offerta
- Sempre maggiore ruolo del privato come ente gestore soprattutto nei servizi integrativi
- Aumento dell'accoglienza anticipata alle scuole per l'infanzia soprattutto nel sud
- Permanenza di forti differenze territoriali

A fianco a questi elementi relativi all'offerta che, seppure in maniera diseguale e con modalità diverse anche da quelle previste un decennio fa, continua ad essere in crescita, sul lato della domanda si registra:

- Maggiore difficoltà delle famiglie a sostenere le rette
- Maggiore difficoltà delle amministrazioni comunali a sostenere il sistema integrato
- Aumento di elementi di criticità nella copertura dell'offerta

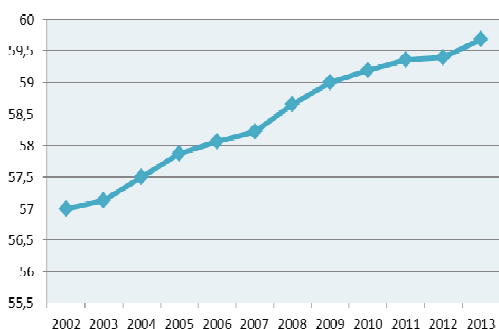
Per spiegare questi elementi è necessario dare uno sguardo di insieme a come sta cambiando la nostra società, a partire dagli elementi demografici che la caratterizzano.

Infatti la composizione stessa della popolazione sta cambiando sostanzialmente per un aumento di persone che provengono da altre culture, una forte contrazione della natalità accompagnata da un allungamento della vita media. Per supportare queste affermazioni vediamo alcuni semplici dati.

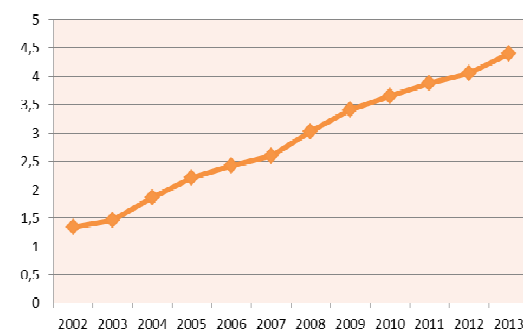
I due grafici che seguono mettono in evidenza l'andamento della popolazione residente complessiva e straniera nel paese al 1° gennaio di ogni anno dal 2002 al 2013:

Grafico 1: popolazione residente in Italia al primo gennaio di ogni anno dal 2002 al 2013 – fonte Istat

Popolazione complessiva residente in Italia, in milioni



Popolazione straniera regolarmente residente in Italia, in milioni



Si può quindi vedere come negli ultimi 10 anni l'aumento della popolazione residente in Italia di circa 3 milioni di persone sia totalmente ascrivibile alla popolazione straniera, composta per lo più da persone giovani, in età riproduttiva. Questo ha una diretta ricaduta sui servizi all'infanzia e sulla scuola in generale dove la frequenza di bambini e famiglie di altre culture è un elemento ormai assodato.

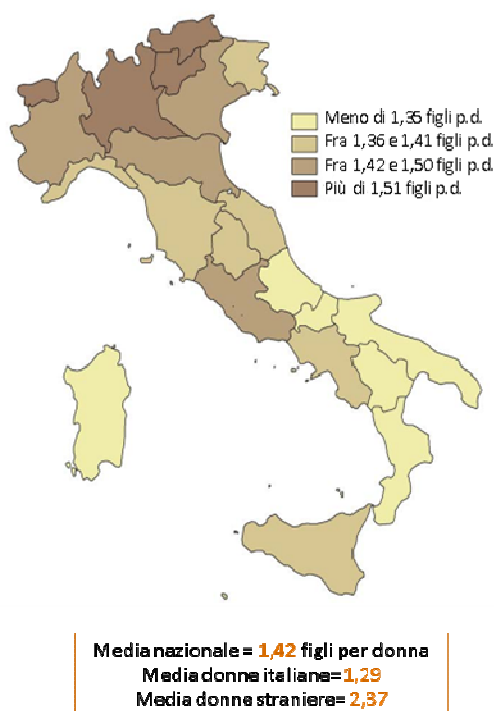
A questa piccola riflessione sulla popolazione immigrata va aggiunto un dato sempre più presente in Italia cioè l'emigrazione di popolazione italiana verso l'estero. E' un fenomeno che sta aumentando negli ultimi anni e che colpisce soprattutto persone con alto titolo di studio in età riproduttiva (giovani tra i 24 e i 34 anni, per lo più laureati).

Un altro elemento che influenza il contesto e che porta alle "culle vuote" evocate dalla stampa

⁴⁷ Istituto degli Innocenti – Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'adolescenza, Monitoraggio del Piano di Sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Rapporto al 31 dicembre 2012

nazionale è il basso numero medio di figli per donna che si distribuisce in maniera diseguale nei territori italiani colpendo in maniera più netta le popolazioni del sud a conferma che la contrazione delle nascite è fortemente collegata alla situazione economica e sociale di riferimento. Da notare che il numero di figli per donna delle straniere continua ad essere quasi il doppio di quello delle donne italiane, ma numerose ricerche hanno dimostrato come le abitudini riproduttive delle donne immigrate tendano velocemente ad adeguarsi a quelle delle native. Nel 2013 per la prima volta sono diminuiti rispetto all'anno precedente anche le nascite da donne straniere⁴⁸.

Grafico 2: N. di figli per donna per regione – anno 2012 – Fonte: ISTAT

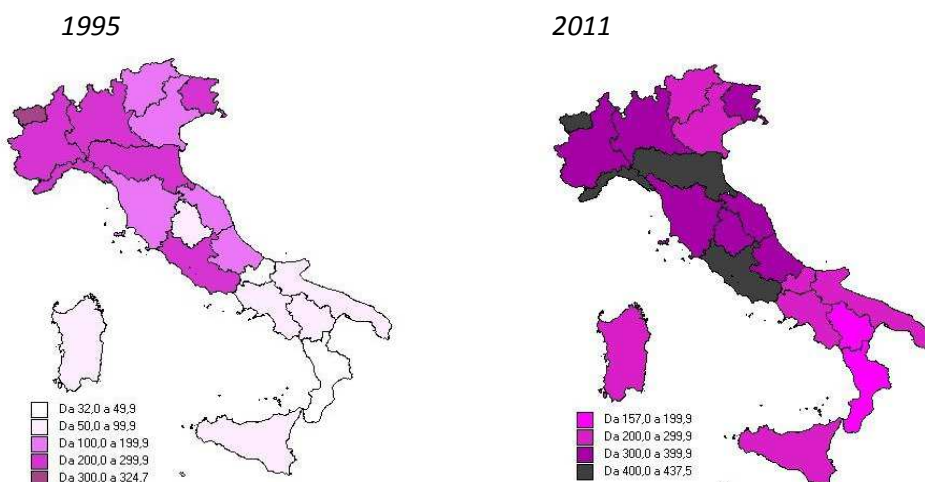


Congiuntamente a questo scenario relativo alla natalità si ha un aumento costante negli anni di speranza di vita alla nascita (indicatore comunque di un benessere generalizzato) che è arrivato nel 2012 a 79,6 anni per la popolazione maschile e a 84,4 per quella femminile. Queste due condizioni portano ad avere un indice di vecchiaia intorno al 150 il che significa che oggi per ogni bambino/ragazzo sotto i 14 anni c'è in Italia circa 1,5 persona con più di 65 anni, e un indice di dipendenza strutturale pari a 54 ovvero per ogni persona non attiva (inferiore ai 14 anni e superiore ai 65) ce n'è solo mezza di attiva (in età compresa tra i 15 e i 65 anni). Questa situazione porta inevitabilmente ad un incremento continuo del carico di cura che ricade spesso proprio sulle donne adulte che si trovano a dover fronteggiare situazioni di perdita di autonomia degli anziani e di cura dei figli minori.

Questa situazione si colloca in uno scenario coniugale di coppia sempre più instabile, dove nell'ultimo ventennio separazioni e divorzi sono sempre stati in aumento (le ultimissime statistiche indicano una inversione di tendenza dal 2013, altra conseguenza del perdurare della crisi economica) come mostra anche il grafico 3.

⁴⁸ ISTAT, Bilancio demografico nazionale 2013, comunicato stampa, "Anche i nati stranieri diminuiscono per la prima volta (-2.189) rispetto all'anno precedente, pur rappresentando il 15% del totale dei nati"

Grafico 3: N. medio di separazioni ogni 1000 matrimoni nel 1995 e nel 2011 – Fonte: Istat

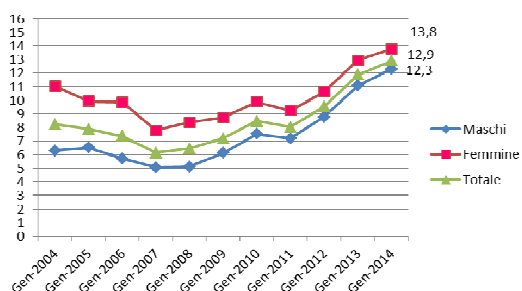


Oltre il 60% delle coppie che si separano hanno figli minori, questo significa che la realtà di genitori soli con figli e quindi la presenza di persone con una rete familiare lasca è sempre più presente in tutti i territori. Infatti in 10 anni (dal 1999 al 2009) la percentuale di madri sole non vedove è raddoppiata in percentuale sulla popolazione.

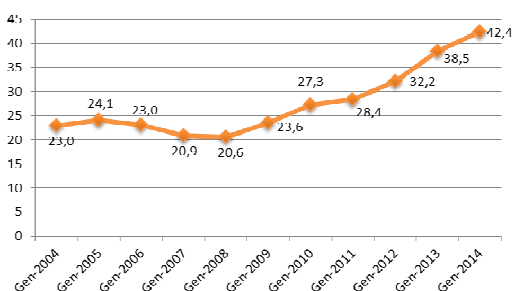
Ad affiancare i cambiamenti nella struttura demografica della popolazione ci sono gli effetti economici diretti della crisi che ha inciso in maniera profonda sulla percentuale di disoccupati nella popolazione, in maniera particolare all'interno dei giovani, come dimostrano chiaramente i due grafici che seguono.

Grafico 4: % di disoccupati in età lavorativa e tra i 15-24 anni – Fonte Istat: Rilevazione sulle forze di lavoro

% disoccupati dal 2004 al 2014 in età lavorativa (+15 anni)



% di giovani disoccupati (15-24 anni) dal 2004 al 2014



Entrambe le percentuali sia dei disoccupati totali che dei disoccupati nella popolazione giovanile si distribuiscono in maniera molto diversa nel territorio nazionale, però anche in Regioni in cui negli anni scorsi la disoccupazione era quasi sconosciuta oggi è una realtà da fronteggiare. In Veneto, ad esempio, la disoccupazione giovanile è al 25%, in Lombardia al 31%, in Emilia Romagna al 33%. Nelle regioni del sud, tra chi cerca attivamente lavoro, circa 1 giovane su 2 è disoccupato.

Ne consegue direttamente che negli ultimi anni si è assistito ad un aumento progressivo di popolazione in condizione di povertà, questo incremento sta colpendo in maniera più forte le famiglie con figli e i genitori soli. Infatti nel 2013, considerando l'indice di povertà relativa, il 30% delle famiglie con 3 e più figli si trovava in una condizione di povertà, il 17% delle coppie con due figli, il 15% delle coppie con un figlio e dei monogenitori contro l'8% delle persone sole con più di 65 anni, e il 12% delle coppie con più di 65 anni. La parte di popolazione che sta subendo in

maniera più forte la crisi è quindi quella che ha vissuto il mercato del lavoro più frammentato e meno protetto cioè la generazione dei giovani e dei giovani adulti.

3. L'approccio ai sistemi di welfare

Il contesto socio-economico di riferimento tratteggiato velocemente con alcuni macro-indicatori di varia natura costringe i servizi alla persona in generale e i servizi per la prima infanzia in particolare a rileggere la propria collocazione utilizzando delle chiavi di lettura diverse da quelle degli anni precedenti.

- *Dal concetto di ciclo di vita ai corsi / ricorsi di vita, fratture esistenziali:* l'aumento di separazioni e divorzi, il ricostituirsi di famiglie con figli da precedenti unioni, il posticipare la nascita dei figli, il trovarsi in condizioni di disoccupazione in età adulta, sono tutte condizioni che “deviano” da una traiettoria di vita nel passato più tracciata e definita, questo porta ad avere, ad esempio, come riferimento dei genitori di età estremamente diversificate, con bisogni, sensibilità e culture diverse, a cui sarà necessario approcciarsi in maniera diversa, non pensando alla categoria “genitori” come ad un unicum indistinto.
- *Dal concetto di povertà materiale all'esclusione sociale:* accompagnata all'aumento della povertà materiale delle coppie con figli è necessario tenere presente il concetto di esclusione sociale ovvero della mancanza di tutte quelle competenze/abilità necessarie per poter usufruire delle possibilità della società. Basti pensare alla capacità di utilizzo delle nuove tecnologie che può diventare una barriera all'accesso ai servizi ma anche una difficoltà nella comunicazione.
- *Dal concetto di problematicità a vulnerabilità/fragilità/rischio:* l'approccio dei sistemi di welfare si è sempre centrato su situazioni problematiche a cui dare risposte specialistiche, oggi ci si deve maggiormente orientare ad intercettare le aree della fragilità, del rischio in modo da prevenire situazioni di criticità. In questo senso i servizi all'infanzia possono essere una importante sensore per avvicinare / segnalare situazione di vulnerabilità sociale all'intera rete dei servizi.
- *Da reti primarie solide e prossime a reti labili, fragili e con maggior carico di cura:* l'aumento delle separazioni/ divorzi e della mobilità delle persone, l'assottigliarsi delle famiglie, rendono sempre più labili le reti di supporto lasciando spesso scoperti molti bisogni da parte delle famiglie con bambini piccoli, anche in questo caso la presenza nel territorio dei servizi all'infanzia può aiutare a sostenere le famiglie.

3.1 Guardare avanti: i servizi all'infanzia a sostegno della ripresa economica e sociale

A fronte dei profondi cambiamenti che stanno attraversando la nostra società, i servizi all'infanzia non possono non interrogarsi per cercare di capire come muta il loro ruolo e se la loro esistenza stessa può essere messa a repentaglio. A leggere la situazione sociale attuale, le difficoltà di famiglie ed Enti locali si potrebbe mettere in dubbio lo stesso obiettivo di Lisbona.

La prima riflessione va senza dubbio fatta pensando all'evoluzione futura dei bisogni delle famiglie e della società, cercando di ripensare al sistema dei servizi all'infanzia in una logica evolutiva e di sostegno reale alle famiglie e ai bambini.

A tal fine appare importante l'analisi⁴⁹ realizzata dalla Fondazione Giovanni Agnelli in cui viene messa in evidenza la relazione tra tasso di fecondità e percentuale di copertura nei bambini di 0-2 anni con posti nei servizi all'infanzia, comparando le situazioni delle Regioni Italiane nel 1992 e

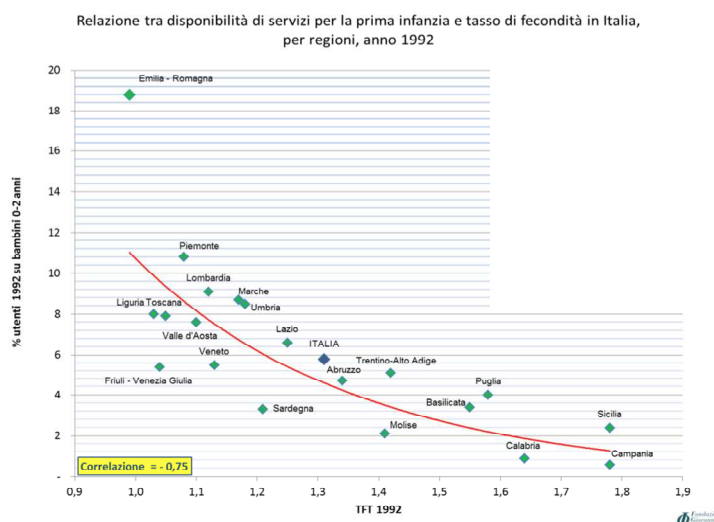
⁴⁹ Stefano Molina, “Servizi per l'infanzia: la fine del paradosso”, Fondazione Giovanni Agnelli, <http://www.neodemos.it>, 26 febbraio 2014

vent'anni dopo, nel 2012.

I due grafici che seguono rappresentano la relazione tra Tasso di Fecondità Totale (TFT) e percentuale di utenti nei servizi all'infanzia su bambini residenti di 0-2 anni.

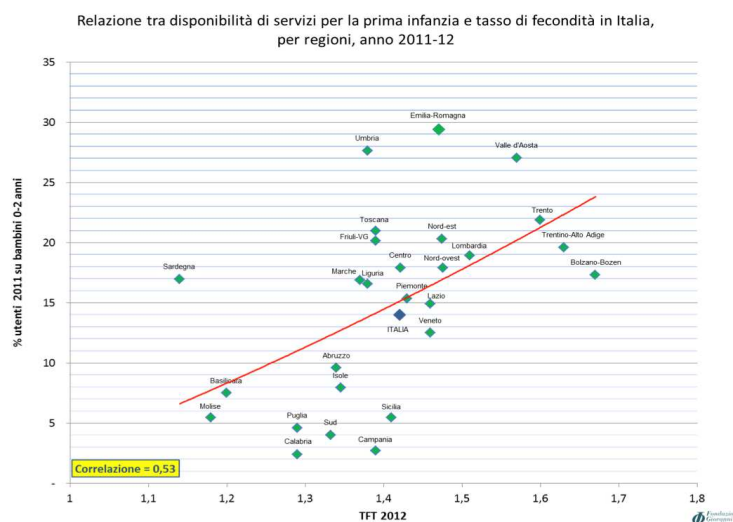
Nel primo dei due grafici, relativo al 1992, si vede una **correlazione inversa tra queste due grandezze**: il tasso di fecondità aumenta al diminuire della percentuale di copertura. Sono gli anni in cui il sistema dei servizi all'infanzia si stava avviando in Italia, dove alcune regioni cominciavano a investire in maniera importante sia sulla quantità ma soprattutto sulla qualità dei servizi, anni in cui, purtroppo, si sono poste le basi della crescita diseguale del sistema complessivo a causa di diverse sensibilità a potenziare questi tipi di servizi. Si ha quindi una Emilia Romagna che già nel 1992 presentava quasi il 20% di posti nei servizi 0-2 e poi un gruppetto di regioni composto da Piemonte, Lombardia, Marche, Umbria, Liguria e Toscana che si attestano intorno al 10%. Sono anche le Regioni con minor tasso di fecondità.

Grafico 5: rapporto tra Tasso Totale di Fecondità e % di posti nei servizi educativi per la prima infanzia nelle Regioni Italiane, anno 1992.



Nel 2012 la situazione non cambia per quanto riguarda l'ordine delle percentuali di copertura dei bambini di 0-2 anni ovviamente con forti spostamenti verso l'alto dato che ora l'Emilia Romagna raggiunge il 30% e le altre regioni si attestano tra il 20 e il 30%, ma **si inverte la relazione con il tasso di fecondità** diventando una relazione diretta: all'aumentare dei posti nei servizi all'infanzia aumenta il tasso di fecondità totale. Questo significa che le regioni che hanno guardato avanti, che hanno seguito una politica di sviluppo in un'ottica di offrire ai propri cittadini servizi in grado di sostenere la famiglia e i bambini sono riuscite a frenare e a volte anche a incrementare il tasso di fecondità. Del resto è ormai chiaro, come dimostrano anche le esperienze in altri stati europei, ad esempio la Francia, che solo politiche forti a sostegno della famiglia possono contrastare gli effetti della crisi economica sulla natalità e sui comportamenti delle persone.

Grafico 6: rapporto tra Tasso Totale di Fecondità e % di posti nei servizi educativi per la prima infanzia nelle Regioni Italiane, anno 2002



Questa analisi indica la strada dell'investimento sul futuro, della comprensione dei meccanismi sociali ed economici per riflettere sull'offerta, per riuscire ad intercettare i bisogni delle famiglie, di tutte le famiglie, e dei bambini, di tutti i bambini.

La domanda da porsi oggi è quindi come mantenere e incrementare i posti nei servizi all'infanzia, senza ridurre la qualità del servizio, ponendosi come elemento di supporto alla ripresa economica e sociale del paese, riducendo le diversità territoriali e sostenendo anche le famiglie a basso reddito e di nuova immigrazione.

3.2 Le possibili caratteristiche del nuovo sistema integrato dei servizi all'infanzia

E' necessario quindi ripensare l'offerta dei servizi all'infanzia all'interno di diversi paradigmi di organizzazione dell'offerta che continuino a porre al centro il bambino e la sua crescita armonica ma che siano anche orientati a diminuire le disuguaglianze territoriali, a supportare le famiglie, a offrire eque possibilità a tutti i bambini e le famiglie residenti in un determinato contesto di vita.

Ovviamente non è facile trovare delle soluzioni alle necessità di cambiamento imposte dalle evoluzioni sociali senza perdere in qualità educativa. Possono essere di aiuto in questa direzione le riflessioni che stanno attraversando in maniera più generale il sistema di welfare e che ben si adattano in particolare al nostro contesto. Si può provare a ragionare lungo tre direttrici:

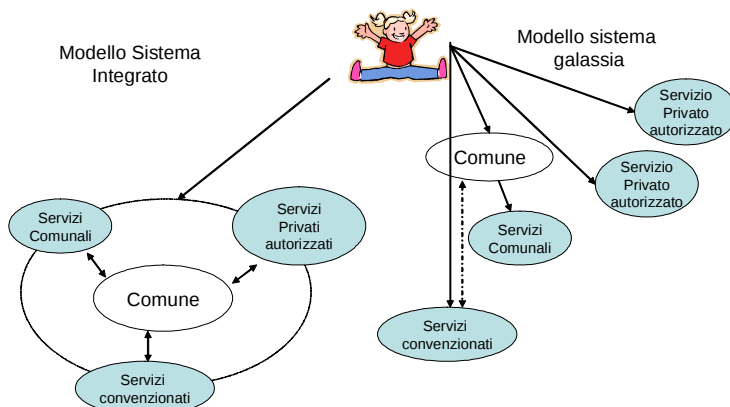
- a) **Sistema integrato:** ormai da anni si parla della necessità di sviluppare nel territorio un sistema integrato tra i diversi enti erogatori (pubblico e privato), tra le diverse opzioni di offerta (nido, servizi integrativi, servizi domiciliari), tra diverse Amministrazioni (comuni limitrofi nella costituzione di zone territoriali) in modo da offrire alle famiglie diverse possibilità di scelta accedendo ad un unico punto del sistema.

In un articolo del 2008⁵⁰ si metteva in evidenza la necessità di passare da un sistema "a galassia" dove l'onere di conoscere tutte le offerte territoriali, sia dal punto di vista delle modalità di offerta che della qualità educativa, cercando di individuare quelle più adatte alle proprie necessità, era lasciato completamente alle famiglie, ad un modello di sistema integrato in cui le famiglie accedendo ad un punto del sistema (tipicamente il comune) potessero avere

⁵⁰ Stefania Porchia; Aldo Fortunati (a cura di), "Il Sistema Integrato dei servizi educativi per la prima infanzia", edizioni Junior, 2008

informazioni esaustive e sostegno nell'orientamento. L'adozione del sistema integrato presupponeva una presa di coscienza da parte dell'ente locale come soggetto deputato a sostenere l'accesso ai servizi all'infanzia presenti nel proprio territorio, garantendo alle famiglie la qualità di ogni tipologia di offerta indipendentemente dalla natura giuridica dell'ente gestore.

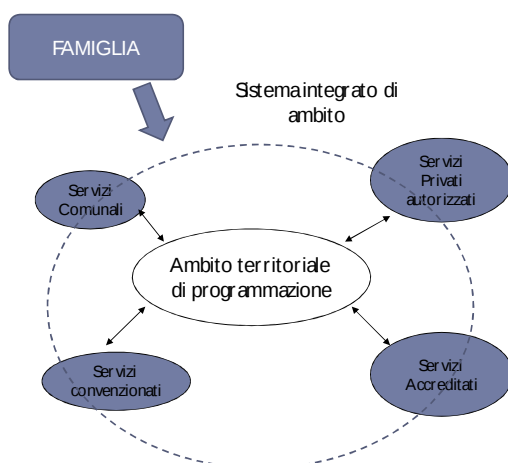
Figura 1: Confronto tra diversi modelli di governance dei servizi socio-educativi alla prima infanzia



La realtà di oggi su questo aspetto appare ancora molto parcellizzata e a macchia di leopardo. Ci sono realtà territoriali che hanno spinto molto in questa direzione ma anche situazioni ancora "a galassia", dove spetta alle famiglie sapersi documentare e orientare creando quindi già delle barriere all'accesso per quelle realtà familiari che hanno maggiore difficoltà a muoversi sia negli ambienti reali (uffici comunali, enti gestori) che in quelli virtuali (web).

L'ulteriore sfida che si pone oggi (anche questa in alcune realtà già affrontata ma non ovunque) è quella di pensare all'integrazione anche tra i diversi territori, creando delle zone territoriali composte da diversi comuni, all'interno delle quali si possa usufruire delle opzioni offerte dal sistema dei servizi in maniera omogenea, dando uguali opportunità a famiglie di territori limitrofi ma con diversi sistemi di offerta. Il modello a cui tendere dovrebbe quindi essere quello rappresentato nella figura sottostante.

Figura 2: Modello di governance ottimale dei servizi socio-educativi alla prima infanzia



b) Sistema dei servizi di iniziativa:

Il lavoro sociale nel suo complesso, ed anche in parte quello sanitario, si stanno ripensando in chiave pro-attiva nei confronti degli utenti, organizzando dei servizi in grado di intercettare le necessità delle persone in maniera precoce, intervenendo sulle fragilità in modo da prevenire

l'insorgere di criticità nella popolazione. Si sta andando verso quello che viene definito *welfare di iniziativa* ovvero un sistema che esce dalle mura dei servizi per intercettare precocemente le problematiche, attraverso il lavoro sociale di comunità che possa far emergere le risorse di un territorio, oppure la chiamata attiva per azioni di prevenzione (pensiamo agli screening) o tutta la tematica dell'home visiting che prevede almeno una visita domiciliare nelle prime settimane di vita dei nuovi nati in modo da verificare la situazione del bambino ma anche della mamma, per sostenere l'allattamento materno ma anche per far emergere eventuali difficoltà legate al parto o anche alla situazione socio-economica in cui si trova la mamma e la famiglia.

In questo solco potrebbe collocarsi una nuova modalità di contatto tra la rete integrata dei servizi all'infanzia e le famiglie con figli in età 0-2, una modalità che inverte l'onere del primo contatto: dalla famiglia alla rete. Ogni famiglia durante i primi mesi di vita del bambino potrebbe essere contattata per analizzare bisogni e risorse e per incrociare queste con la rete di offerta presente nel territorio. Questo consentirebbe di entrare in contatto con i genitori e individuare un percorso che possa davvero essere di supporto alla famiglia nei primi anni di vita del bambino, anni non sempre facili, che possono allontanare la mamma dal mercato del lavoro con la successiva difficoltà al reinserimento, o che possono creare tensioni all'interno della coppia.

Un percorso di questo tipo può sostenere l'empowerment delle famiglie e essere da stimolo per l'aggiornamento continuo della rete dell'offerta in base alle reali necessità dei potenziali utenti di un determinato territorio.

c) **Il sistema dei servizi innovativo**

L'ultima direttrice rispetto alla quale si può pensare di sviluppare la rete dei servizi all'infanzia è quella dell'innovatività. Questo settore è da sempre molto attento all'innovazione dell'offerta, nel corso degli anni si sono sperimentati e poi attivati stabilmente servizi organizzati in maniera diversa come i Centri Gioco, i Centri Bambini Genitori, i nidi a domicilio, i nidi aziendali e tutta una vasta gamma di realtà che si sono organizzate per rispondere al meglio alle necessità dei bambini e delle famiglie. All'interno di questo percorso di innovazione di processo si inseriscono anche tutte le flessibilità nell'utilizzo dei servizi tarati sulle reali esigenze della famiglia, senza mai perdere di vista comunque la garanzia nella qualità educativa per i piccoli ospiti. Si tratta ora di fare un ulteriore passo avanti e provare a sperimentare proposte che possano intercettare i bisogni dei giovani genitori.

Una indicazione in questo senso viene dalle esperienze che si stanno realizzando in diverse città italiane chiamate di co-working dove nello stesso stabile del servizio all'infanzia si possono collocare uffici attrezzati con postazioni di lavoro che possono essere utilizzate dai genitori, in alcuni casi delle grandi aziende si sono convenzionate con queste realtà permettendo il tele lavoro al genitore. E' quindi una nuova frontiera che viene incontro alle nuove esigenze di tutti quei genitori che hanno contratti di lavori atipici, magari senza orari pre-definiti ma con necessità diverse a secondo del periodo e che quindi potranno usufruire di questo spazio in maniera non omogenea nel tempo.

Un'altra proposta innovativa e integrativa potrebbe essere l'attivazione di gruppi di acquisto tra i genitori per contenere le spese legate ai bambini piccoli come i pannolini o il latte artificiale o altri alimenti per bambini.

Anche in questo caso non ci sono risposte già precostituite ma la rete dei servizi all'infanzia dovrebbe porsi in ascolto dei nuovi bisogni dei genitori per individuare insieme strategie per farvi fronte.

3.3 Perché e come definire e valutare la qualità nei servizi all'infanzia

Negli ultimi anni, grazie al lavoro del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'adolescenza e dell'Istituto degli Innocenti, sono disponibili dati aggiornati ed attendibili su molti aspetti del sistema dei servizi all'infanzia in Italia. E' possibile infatti sapere:

- quanti posti e quanti bambini frequentano le diverse tipologie di servizi per l'infanzia
- come si distribuiscono nel territorio nazionale (e regionale)
- La natura giuridica degli enti gestori
- Le fonti di finanziamento e quindi anche quanto pesa la contribuzione dei genitori

Non ci sono però ancora sistematiche informazioni sulla qualità dei servizi e tantomeno sulla qualità delle reti integrate dei servizi che rispondano quindi ai criteri e alle indicazioni descritte nei paragrafi precedenti.

La crisi del paese e le conseguenti difficoltà già messe in luce nell'offerta dei servizi impone una riflessione sulla qualità dei servizi e della rete integrata. E' necessario infatti confrontarsi per definire un'idea omogenea di qualità che tenga sempre in primo piano le necessità e i diritti dei bambini ma che li coniughi all'interno di una cornice più ampia che comprenda anche la famiglia e il contesto. Definita e condivisa l'idea di qualità vanno individuati strumenti in grado di valutarla e monitorarla affinché sia possibile confrontare le diverse situazioni e diventare da stimolo per avviare sistemi di miglioramento basati sugli effettivi bisogni attuali e in prospettiva della popolazione con bambini piccoli.

Definire e valutare la qualità diventa quindi funzionale ed indispensabile alla rete integrata dei servizi all'infanzia per continuare a cogliere le sfide del cambiamento riflettendo su quello che si fa e quello che si offre ai bambini e alle famiglie, per riuscire a coniugare la crescita quantitativa con la centralità e l'attenzione al bambino, per scongiurare il rischio di farsi limitare dalle risorse, per garantire equità ai piccoli cittadini e alle loro famiglie, per...*guardare avanti*.

SEZIONI PRIMAVERA E ANTICIPI NELLA SCUOLA DELL'INFANZIA

dati, analisi critica e prospettive

di *Sergio Govi* – Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

1. Gli anticipi nelle scuole dell'infanzia

Complice certamente il calo demografico che da un paio d'anni sta interessando tutte le aree del Paese, gli anticipi di iscrizione alle scuole dell'infanzia, statali e paritarie, hanno registrato nel 2013/14 una flessione. Un calo che, se pur contenuto, si era già verificato l'anno precedente. Senza considerare l'Alto Adige e la Valle d'Aosta, gli anticipi erano stati complessivamente 86.100 nel 2011/12, scesi a 85.270 nel 2012/13 e ulteriormente diminuiti a 81.405 unità nel 2013/14. Ancora pochi anni fa l'istituto dell'anticipo sembrava in costante espansione; si prevedeva raggiungesse rapidamente le 90mila unità e potesse avvicinarsi in breve tempo a quota 100mila; invece nell'ultimo triennio ha subito una flessione complessiva di circa 4.700 unità. È presto per avanzare ipotesi su questo calo, ma il dato sicuro è che gli anticipi, per il momento e sull'intero territorio nazionale, non sembrano più esercitare l'attrattiva iniziale. Il calo demografico ha fatto la sua parte con un decremento complessivo nell'ultimo biennio pari all'8% (oltre 45 mila nati in meno nel 2013 rispetto al 2011); decremento che ha determinato una conseguente contrazione complessiva di iscrizioni anticipate alla scuola dell'infanzia, se pur più contenuta in termini percentuali (5,5%). Tuttavia, mentre il calo demografico ha avuto un andamento pressoché omogeneo su tutto il territorio nazionale, il decremento dell'istituto dell'anticipo è stato particolarmente sensibile nelle regioni del Nord Ovest e nelle Isole. In attesa di tempi migliori, l'istituto dell'anticipo sembra comunque essersi stabilizzato nel suo complesso, consentendone una valutazione più approfondita con comparazione delle situazioni territoriali che si sono andate determinando.

Nell'anno scolastico 2013-14 sono stati **81.405** i bambini iscritti in anticipo alle scuole dell'infanzia statale e paritaria, con una distribuzione sulle due tipologie di gestori corrispondente al rapporto tra iscritti in età regolare: 61% (49.645 bambini anticipatori) nella scuola statale, 39% (31.760) nella scuola paritaria.

Iscritti in anticipo nelle scuole dell'infanzia a.s. 2013-14

Regioni	Scuole statali	Scuole paritarie	Totale
Abruzzo	2.023	543	2.566
Basilicata	973	209	1.182
Calabria	4.013	1.952	5.965
Campania	9.901	4.793	14.694
Emilia Romagna	730	1.394	2.124
Friuli Venezia Giulia	671	530	1.201
Lazio	2.970	2.096	5.066
Liguria	750	707	1.457
Lombardia	2.451	5.726	8.177
Marche	1.359	349	1.708
Molise	554	162	716
Piemonte	2.073	1.763	3.836
Puglia	7.261	2.111	9.372
Sardegna	1.788	1.008	2.796

Regioni	Scuole statali	Scuole paritarie	Totale
Sicilia	7.989	2.741	10.730
Toscana	1.763	1.235	2.998
Umbria	884	286	1.170
Veneto	1.492	4.155	5.647
Totale complessivo	49.645	31.760	81.405

Il 59% dei bambini anticipatori (cioè circa sei su dieci) si trova in scuole dell'infanzia, statali e paritarie, del Sud e delle Isole. Si tratta della conferma di una presenza locale dovuta principalmente alla carenza di iscritti conseguente al costante calo demografico che determina disponibilità di posti nei servizi per l'infanzia e sostanziale assenza di liste di attesa.

In quei territori il vuoto di bambini in età regolare genera una specie di attrazione dei bambini non ancora in età. Le scuole, per parte loro, incoraggiano tali iscrizioni anticipate anche per mantenere i livelli occupazionali.

Al Sud si trova la metà circa di tutti i bambini che accedono alle scuole statali dell'infanzia; quasi il 20% si trova nelle Isole. Con ogni probabilità il ricorso all'anticipo – non si sa quanto spontaneo o sollecitato – concorre a salvaguardare gli organici del personale docente, messi in crisi dal costante calo demografico.

Anticipi nelle scuole statali

Aree	%
Sud	49,8%
Isole	19,7%
Centro	14,1%
Nord Ovest	10,6%
Nord Est	5,8%
Totale	100,0%

Anticipi nelle scuole paritarie

Aree	%
Sud	30,8%
Nord Ovest	25,8%
Nord Est	19,1%
Centro	12,5%
Isole	11,8%
Totale	100,0%

Anche per le scuole dell'infanzia paritarie il Sud accoglie la percentuale più elevata di iscritti anticipatori (quasi un terzo del totale), ma, diversamente da quanto avvenuto nelle statali, è il Nord Ovest ad accoglierne oltre un quarto, grazie all'apporto significativo delle scuole lombarde che, con 5.726 bambini iscritti, raggiunge il più elevato numero in assoluto di bambini iscritti in anticipo nelle scuole dell'infanzia paritarie.

2. Nati dopo il 30 aprile

Nonostante l'esplicita norma di legge che fissa al 30 aprile il limite temporale di nascita per accogliere nella scuola dell'infanzia i bambini in anticipo, ancora una volta – e in modo abbastanza significativo – si è registrata nell'anno scol. 2013-14 una quota di iscritti "irregolari".

Aree	nati entro 30 apr	nati dopo 30 apr	totale
Nord Ovest	12.785	685	13.470
Nord Est	8.617	355	8.972
Centro	10.373	569	10.942
Sud	32.063	2.432	34.495
Isole	12.844	682	13.526
Totale	76.682	4.723	81.405

Complessivamente, su 81.405 bambini accolti in anticipo, 4.723 (il 5,8%) sono nati dopo il 30 aprile, mentre 76.682 (il 94,2%) sono nati tra il 1° gennaio e il 30 aprile.

La scuola paritaria, più della statale, dà spazio a questa irregolarità d'iscrizione, tanto che più di un bambino ogni dieci anticipatari risulta nato dopo il 30 aprile: 10,6% contro il 2,7% nella statale.

Al Sud i nati dopo il 30 aprile e accolti nelle scuole paritarie superano il 17% tra gli anticipatari, con punte del 31,2% in Calabria, del 25,3% in Molise e del 21,5% in Basilicata. In assoluto il record negativo è di Crotone con il 46,6% di nati dopo il 30 aprile e comunque accolti nelle scuole paritarie.

Nelle scuole statali, come si è visto, il fenomeno è molto più contenuto (2,7%) e si distribuisce in modo pressoché uniforme sull'intero territorio nazionale, con un quarto delle province italiane in situazione di assoluta regolarità, senza anticipatari nati dopo il 30 aprile.

In questo quadro di complessiva quasi regolarità, fa eccezione la provincia di Livorno le cui scuole statali dell'infanzia accolgono, tra gli anticipatari, il 45,3% di bambini nati dopo il 30 aprile (39 su 86). Quei 4.723 anticipatari nati dopo il 30 aprile sono, in parte, la conseguenza della mancanza o della insufficienza di servizi per la primissima infanzia nel territorio.

3. Tasso di scolarizzazione

Secondo i dati ufficiali dell'ISTAT, in tutto l'anno 2011 in Italia (escluse Val d'Aosta, Trento e Bolzano) sono nati circa 520mila bambini (esattamente 519.829). Attendibilmente nel primo quadrimestre dell'anno (gennaio-aprile) i nati sono stati complessivamente circa **173.276**.

Se si considera che gli anticipatari regolari, cioè nati entro il 30 aprile, sono stati **76.682**, si può calcolare che il tasso medio di 'scolarizzazione' (il termine improprio è tratto dai riferimenti alla scuola dell'obbligo) è stato del 44,3%, ripartito per il 27,9% alla statale e per il restante 16,4% alla paritaria.

Complessivamente poco meno della metà dei bambini potenzialmente anticipatari ha usufruito della possibilità di avvalersi dell'anticipo.

Ma non è stato così ovunque. In Calabria, per esempio, su 5.627 bambini nati nel primo quadrimestre del 2011, ben 5.194 (92,3%) si sono iscritti in anticipo alla scuola dell'infanzia, per lo più nelle statali (3.851): 85,9% in Molise, 77,3% in Basilicata, 77,2% in Puglia.

Regioni	Nati 1° quadr. 2011	Anticipi regolari	Incidenza
Calabria	5.627	5.194	92,3%
Molise	771	662	85,9%
Basilicata	1.461	1.129	77,3%
Puglia	11.830	9.128	77,2%
Campania	18.336	13.472	73,5%
Abruzzo	3.647	2.478	67,9%
Sicilia	15.278	10.142	66,4%
Sardegna	4.253	2.702	63,5%
Umbria	2.495	1.119	44,9%
Totale nazionale	173.276	76.682	44,3%
Marche	4.541	1.669	36,8%
Veneto	14.820	5.436	36,7%
Liguria	3.742	1.347	36,0%
Friuli Venezia G.	3.260	1.160	35,6%
Piemonte	12.300	3.693	30,0%
Toscana	10.164	2.856	28,1%

Regioni	Nati 1° quadr. 2011	Anticipi regolari	Incidenza
Lazio	17.017	4.729	27,8%
Lombardia	30.643	7.745	25,3%
Emilia Romagna	13.093	2.021	15,4%

Senza considerare gli anticipi irregolari (bambini nati dopo il 30 aprile), emerge chiaramente che le scuole dell'infanzia del Sud e delle Isole, rispettivamente con il 76,9% e il 65,8%, fanno ampio uso dell'anticipo, entrato ormai in modo sistematico nei servizi per l'infanzia.

Se il confronto per rilevare questo tasso di 'scolarizzazione' viene calcolato sulla totalità dei nati nell'anno e sulla totalità dei bambini iscritti in anticipo (compresi i nati dopo il 30 aprile), sostanzialmente l'incidenza non cambia. Il Sud e le Isole hanno un'elevata incidenza di anticipatori di gran lunga sopra la media nazionale sia rispetto ai nati dell'anno sia sui nati entro il 30 aprile.

Aree	Nati 2011	Totale anticipi	incidenza	Nati 1° quadr. 2011	Anticipi regolari	Incidenza
Sud	125.016	34.495	27,6%	41.672	32.063	76,9%
Isole	58.591	13.526	23,1%	19.530	12.844	65,8%
Totale nazionale	519.829	81.405	15,7%	173.276	76.682	44,3%
Centro	102.649	10.942	10,7%	34.216	10.373	30,3%
Nord Ovest	140.055	13.470	9,6%	46.685	12.785	27,4%
Nord Est	93.518	8.972	9,6%	31.173	8.617	27,6%

L'istituto dell'anticipo, come elemento strutturale nei servizi per l'infanzia dei territori meridionali, è determinato sostanzialmente da due fattori: l'insufficienza dei servizi per la prima infanzia e il mantenimento dei livelli occupazionali nelle scuole.

In quei territori, più che altrove, il ricorso diffuso all'ammissione anticipata alla scuola dell'infanzia non ha soltanto una valenza sociale, ma sta incidendo, di fatto, sulla organizzazione e sulle peculiarità del servizio nonché sulla natura delle prestazioni del personale.

Attività educative, tempi e routine delle scuole vengono infatti condizionati dalla presenza di bambini più piccoli; lo stesso personale docente è costretto ad adattare i propri interventi alle esigenze dei minori in una logica educativa più vicina ai nidi d'infanzia.

In quei territori, insomma, potrebbe esserci in atto una riconfigurazione complessiva della scuola dell'infanzia con il baricentro spostato decisamente verso il basso, verso cioè i servizi educativi della primissima infanzia.

Se poi si considera che in quei medesimi territori, più che altrove, si registra un consistente fenomeno simmetrico di iscrizioni anticipate alla scuola primaria, soprattutto nel settore statale, si fa concreta l'ipotesi che il baricentro spostato in basso stia determinando quasi una mutazione del servizio scolastico per l'infanzia.

4. Andamento storico dell'ultimo triennio

Nell'arco del triennio 2011-12/2013-14 gli anticipi hanno fatto registrare mediamente a livello nazionale un calo del 5,5%, ma sui territori regionali le variazioni intervenute non sono state omogenee e hanno avuto andamenti contrastanti e non riconducibili a fattori comuni evidenti e oggettivi.

In quasi tutti i territori si è registrata una flessione, di valore percentuale variabile, ma vi state anche alcune regioni, come Toscana e Molise, che hanno registrato un aumento.

Le maggiori contrazioni (in termini percentuali) nel numero degli anticipi si sono avute in Liguria (-21%), seguita a distanza dalla Sardegna, dall'Umbria e dal Friuli Venezia Giulia.

Scorrendo l'elenco delle regioni nella tabella delle variazioni del numero di anticipi, si può rilevare che non vi sono i consueti blocchi di aree geografiche (nord, sud, ecc.), ma vi sono distribuzioni territoriali disomogenee di questa flessione.

Variazioni regionali del numero di anticipi nel triennio

Regioni	2011-12	2013-14	Variazioni	
Liguria	1.845	1.457	-388	-21,0%
Sardegna	3.153	2.796	-357	-11,3%
Umbria	1.306	1.170	-136	-10,4%
Friuli Venezia G.	1.335	1.201	-134	-10,0%
Piemonte	4.250	3.836	-414	-9,7%
Basilicata	1.304	1.182	-122	-9,4%
Abruzzo	2.796	2.566	-230	-8,2%
Calabria	6.465	5.965	-500	-7,7%
Sicilia	11.611	10.730	-881	-7,6%
Totale nazionale	86.100	81.405	-4.695	-5,5%
Campania	15.479	14.694	-785	-5,1%
Lombardia	8.569	8.177	-392	-4,6%
Marche	1.776	1.708	-68	-3,8%
Lazio	5.241	5.066	-175	-3,3%
Veneto	5.807	5.647	-160	-2,8%
Emilia Romagna	2.177	2.124	-53	-2,4%
Puglia	9.396	9.372	-24	-0,3%
Toscana	2.970	2.998	28	0,9%
Molise	620	716	96	15,5%

Se le variazioni intervenute nel triennio vengono però considerate relativamente alla tipologia dei gestori (statale e paritaria), si può rilevare che nelle scuole non statali la flessione degli anticipi, rispetto alla media nazionale del - 5,5%, è stata più contenuta (-4,9%) rispetto a quella della scuola statale (- 5,8%).

Quel 5,8% complessivo di flessione del numero di anticipi nella scuola statale ha avuto un andamento fortemente disomogeneo nelle varie aree del territorio nazionale.

La flessione è stata notevole nelle regioni settentrionali (- 23,3% nel Nord Est e - 16,6% nel Nord Ovest), e molto contenuta nelle altre aree, con decrementi minimi nelle regioni del Sud (- 1,8% complessivo).

Si può ritenere attendibilmente che la contenuta flessione del numero di anticipi nelle aree del Mezzogiorno sia dovuta anche all'iniziativa delle stesse scuole statali per mantenere alti i livelli dell'offerta e salvaguardare gli organici del personale nel contrasto al sensibile decremento demografico in atto in quei territori.

Anticipi nelle scuole statali 2011-2013

Aree	2011-12	2013-14	Variazioni	
Nord Ovest	6.322	5.274	-1.048	-16,6%
Nord Est	3.773	2.893	-880	-23,3%
Centro	7.178	6.976	-202	-2,8%

Sud	25.170	24.725	-445	-1,8%
Isole	10.258	9.777	-481	-4,7%
Totale	52.701	49.645	-3.056	-5,8%

Nelle scuole non statali non solo si è registrata una minor flessione complessiva degli anticipi (-4,9%), ma nelle diverse aree geografiche vi è stato anche un andamento opposto a quello registrato nelle statali: flessione maggiore nelle aree meridionali e nelle Isole, minima nelle altre aree, addirittura con un aumento nel Nord Ovest.

Anticipi nelle scuole non statali 2011-2013

Aree	2011-12	2013-14	Variazioni	
Nord Ovest	8.342	8.196	-146	-1,8%
Nord Est	5.546	6.079	533	9,6%
Centro	4.115	3.966	-149	-3,6%
Sud	10.890	9.770	-1.120	-10,3%
Isole	4.506	3.749	-757	-16,8%
Totale	33.399	31.760	-1.639	-4,9%

Osservando i dati degli anticipi dell'ultimo triennio e quelli dell'andamento delle nascite nel medesimo periodo, si può rilevare un certo parallelismo: diminuiscono i primi quasi simmetricamente alla diminuzione dei secondi: 4.695 anticipi in meno nel 2013 rispetto al 2011 (-5,5%) e 45.83 nascite in meno tra il 2011 e il 2013(- 8%).

Partendo dai dati ISTAT dei nati nell'ultimo triennio, emerge innanzitutto un repentino decremento delle nascite che sembra avere tutte le caratteristiche di una tendenza significativa non di tipo congiunturale.

Per anni il numero dei nati (senza considerare il Trentino Alto Adige e la Valle d'Aosta) ha oscillato tra le 550 e le 560mila unità per annualità.

Nel 2009 i nati sono stati 565.112 e gli anticipi 86.100 con una incidenza del 15,2%.

Nel 2010 i nati sono scesi a 532.865 con un decremento di oltre 32mila unità, pari a - 5,7%, mentre gli anticipi subivano analogamente una leggera flessione (in valore assoluto - 830 unità), mantenendo, comunque, e, anzi, rafforzando l'incidenza percentuale (16%).

Il numero di nati 2011 si è ulteriormente ridotto, scendendo a 519.829 unità e registrando così 13mila nati in meno (circa -2,4%). Gli anticipi sono scesi a 81.405 con una incidenza sul totale dei nati, pari al 15,7%.

Osservando i dati dei bambini anticipatari della scuola dell'infanzia nell'ultimo triennio considerato (2011/12-2013/14), oltre all'andamento parallelo a quello delle nascite, appare, innanzitutto e in tutta evidenza, il consolidamento dell'istituto dell'anticipo secondo le specificità emerse nelle varie aree regionali.

Si tratta di un consolidamento reso ancor più evidente dal rapporto tra anticipi e nascite.

Mediamente il decremento delle nascite nel triennio considerato è stato dell'8% con punte più elevate nelle regioni centrali (-9,3%), mentre la flessione degli anticipi è stata percentualmente più contenuta (- 5,5%) con punte maggiori nelle regioni delle Isole (- 8,4%) e del Nord Ovest (- 8,1%).

Complessivamente l'incidenza degli anticipi sulla totalità dei nati per anno si è mantenuta omogenea su tutti i territori.

Regioni	Incidenza degli anticipi		
	su nati 2009	su nati 2010	su nati 2011
Calabria	35,8%	36,0%	35,3%
Molise	24,8%	27,2%	31,0%
Basilicata	26,8%	27,2%	27,0%
Campania	25,6%	27,1%	26,7%
Puglia	24,9%	26,1%	26,4%
Abruzzo	23,8%	23,6%	23,5%
Sicilia	23,4%	26,1%	23,4%
Sardegna	23,4%	23,3%	21,9%
Nazionale	15,2%	16,0%	15,7%
Umbria	15,6%	16,1%	15,6%
Liguria	14,6%	14,1%	13,0%
Veneto	11,9%	12,5%	12,7%
Marche	12,3%	13,0%	12,5%
Friuli Venezia G.	12,6%	11,7%	12,3%
Piemonte	10,7%	10,9%	10,4%
Lazio	9,3%	10,8%	9,9%
Toscana	8,8%	9,0%	9,8%
Lombardia	8,6%	9,0%	8,9%
Emilia Romagna	5,1%	4,7%	5,4%

5. Le sezioni primavera e i suoi sviluppi

Il 1° agosto 2013, preceduto da un aperto e fattivo confronto tra i soggetti istituzionali interessati, Stato (Ministeri dell'Istruzione e del Lavoro, Dipartimento delle politiche per la famiglia), Regioni e Anci, è stato rinnovato l'Accordo in Conferenza unificata per le sezioni primavera.

Il nuovo Accordo ha ricalcato sostanzialmente gli accordi precedenti definiti dal 2007 in poi.

L'Accordo è stato accompagnato da un documento-appello, parte integrante dell'Accordo stesso, rivolto al Parlamento per la stabilizzazione delle sezioni primavera, considerate come servizio integrativo rilevante nel quadro dei servizi 0-6 anni.

"...è assolutamente necessario uscire, dunque, da questa fase precaria e provvisoria, - recita tra l'altro il documento - pervenendo alla stabilizzazione del servizio, valorizzando le numerose buone pratiche emerse e sviluppando al meglio le potenzialità rilevate. Stabilizzare il servizio significa programmarne la diffusione sul territorio, sostenerne lo sviluppo in termini quantitativi e qualitativi, assicurarne il necessario sostegno finanziario, e consentirne la necessaria programmazione sul territorio.

Un servizio sperimentale che si fa sistema richiede uno specifico intervento legislativo che, come leva strategica, potrebbe contribuire a favorire i processi di sviluppo sociale ed economico del Paese, soprattutto nelle aree maggiormente colpite dalla crisi. La Conferenza Unificata, convinta di tale scelta, chiede alle forze politiche di condividere siffatto obiettivo e di tradurlo quanto prima in norma di legge."

L'Accordo vero e proprio ha introdotto, tra l'altro, alcune interessanti modifiche:

4. le Regioni concorrono al finanziamento del servizio, in misura discrezionalmente definita (nel precedente Accordo del 2010 il contributo era facoltativo);
5. la ripartizione dei contributi statali prevederà un parametro di 'premialità' a favore dei territori regionali che hanno istituito un maggior numero di sezioni;
6. sarà regolamentato dalle intese regionali (USR e Regioni) la contribuzione da parte delle

famiglie.

Complice probabilmente la crisi politica, il servizio è ripartito per l'anno scolastico 2013-14 senza le opportune direttive ispirate al nuovo Accordo, anche in ragione del fatto che il Gruppo paritetico nazionale, la nuova cabina di regia interistituzionale, previsto dall'art. 7, c. 1, lett. a) non è ancora stato costituito.

La Direzione Generale degli Ordinamenti scolastici del Miur, tuttavia, nel fornire ai territori l'informativa sull'Accordo, ha richiamato l'attenzione dei gestori al rispetto di taluni profili qualitativi in esso contenuti e che nelle precedenti rilevazioni erano risultati carenti con riferimento a:

4. mancato rispetto del rapporto educatore/bambini di 1 a 10;
5. presenza di bambini di età inferiore a quella minima fissata;
6. esternalizzazione dei servizi escluse le convenzioni stipulate dagli Enti Locali;
7. eccedenza del numero massimo di bambini per sezione;
8. mancato rispetto degli orari minimi e massimi per il funzionamento;
9. genericità del progetto educativo.

I finanziamenti pubblici per il funzionamento delle sezioni è stato parziale e tardivo, mettendo in difficoltà particolarmente le istituzioni scolastiche statali nelle quali il servizio risulta aggregato a scuole dell'infanzia.

Non si dispone di un computo esatto, ma potrebbe esservi stata qualche rinuncia proprio da parte di scuole statali a causa delle incertezze finanziarie.

L'assenza di un monitoraggio del servizio, previsto per il 2014, non consente di accertare compiutamente i livelli qualitativi e quantitativi conseguiti dal servizio che, in attesa di nuovi impulsi politici e istituzionali, sembra ora trovarsi per il 2013-14 in stand-by.

È probabile, tuttavia, che, pur nella precarietà del finanziamento pubblico e nell'assestamento del servizio, le sezioni primavera esistenti abbiano continuato sostanzialmente a soddisfare la domanda dell'utenza.

Si può quindi stimare che il numero di bambini iscritti alle sezioni primavera sia tuttora confermato in circa 25 mila unità, a cui vanno aggiunte una quota di iscritti in sezioni primavera non comprese tra quelle ufficialmente finanziate e una ulteriore quota di bambini frequentati sezioni-ponte (Lazio) o sezioni primavera (Emilia) già funzionanti fuori Accordo, per un ulteriore totale parziale stimabile tra le 10 e le 15 mila unità che porta a considerare, come lo scorso anno, un numero attendibile di bambini iscritti pari a circa 35-40 mila unità.

**LE INIZIATIVE IN CORSO
DALLE ORGANIZZAZIONI
E AUTORITÀ CENTRALI**

I DATI SUI SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA a partire dall'indagine sulla spesa sociale dei comuni

di *Giulia Milan* – ISTAT

1. Introduzione

L'Istat ha collaborato dal 2009 al monitoraggio sui servizi socio-educativi per la prima infanzia, attraverso la fornitura al Dipartimento della Famiglia di dati sull'offerta pubblica di asili nido e di servizi integrativi, tratti dall'indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati. Le convenzioni annuali siglate nel 2009, 2010, 2011 e 2012 fra l'Istat, il Dipartimento della Famiglia, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e l'Istituto degli Innocenti, prevedevano il rilascio dei dati sui servizi alla prima infanzia con tempi anticipati rispetto allo svolgimento dell'indagine complessiva, con riferimento alle sole regioni del Centro-Nord. I dati riferiti alle regioni del Mezzogiorno, infatti, erano già disponibili con una tempistica anticipata sulla base di un accordo di collaborazione avviato l'anno precedente con la convenzione quinquennale tra Istat e Ministero per lo Sviluppo economico per il monitoraggio degli "Obiettivi di servizio".

Data la natura dell'indagine da cui sono tratti, i dati sugli asili nido e i servizi integrativi per la prima infanzia sono relativi esclusivamente alla componente pubblica dell'offerta: le spese e gli utenti che ne beneficiano sono relativi ai servizi comunali (gestiti singolarmente o in forma associata fra più Comuni) e ai servizi privati convenzionati o sovvenzionati dal settore pubblico, sono esclusi invece dalla rilevazione gli utenti e le spese del settore privato tout-court.

2. L'indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati

L'Istat, attraverso l'indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati, raccoglie informazioni con cadenza annuale sulle politiche di welfare gestite a livello locale, garantendo così il monitoraggio delle risorse impiegate e delle attività realizzate nell'ambito della rete integrata di servizi sociali territoriali.

I Comuni, come previsto dalla legge quadro di riforma dell'assistenza, n. 328 del 2000, sono titolari della gestione di interventi e servizi socio-assistenziali a favore dei cittadini, gestione che viene esercitata singolarmente o in forma associata fra Comuni limitrofi, in attuazione dei piani sociali di zona e regionali, definiti da ciascuna Regione nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione. Pertanto, l'unità di rilevazione dell'indagine è costituita dai Comuni singoli, dalle loro associazioni e da tutti gli enti che contribuiscono all'offerta di servizi per delega da parte dei Comuni: consorzi, comprensori, comunità montane, unioni di Comuni, ambiti e distretti sociali, Asl e altre forme associative.

Le informazioni vengono raccolte attraverso un questionario web, articolato in diverse sezioni, con cui si rilevano vari aspetti del fenomeno oggetto di studio: da un lato l'assetto organizzativo su cui si basa la gestione dei servizi, ovvero il sistema di deleghe e di accordi intercomunali, variabile di anno in anno, dall'altro lato i servizi erogati da ciascun Ente, distinti in sette aree di utenza: "famiglia e minori", "disabili", "dipendenze", "anziani", "immigrati e nomadi", "povertà, disagio adulti e senza dimora", "multiutenza". All'interno di ogni area di utenza è presente un elenco dettagliato di servizi, contributi economici e di strutture, definiti in armonia con il nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali. Oltre ai dati relativi ai singoli interventi e servizi sociali offerti a livello locale (numerosità degli utenti, spese sostenute e compartecipazioni pagate dagli utenti e dal Sistema Sanitario Nazionale), due moduli aggiuntivi del questionario acquisiscono informazioni sui

trasferimenti fra Enti limitrofi e sulle fonti di finanziamento della spesa sociale rilevata.

Alla rilevazione partecipano direttamente la Ragioneria Generale dello Stato, quindi il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, la maggior parte delle regioni (Piemonte, Liguria, Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Marche, Basilicata, Puglia, Sicilia) e la Provincia autonoma di Trento.

Poiché l'avvio della rilevazione è condizionato dalla chiusura dei bilanci dei Comuni e degli altri Enti di rilevazione, le informazioni possono essere raccolte ogni anno a partire dal 30 giugno, con riferimento ai servizi erogati e alle spese impegnate per l'anno precedente. Il periodo compreso fra l'inizio di luglio e la fine di dicembre è dedicato alla compilazione via web del questionario da parte dei referenti di ciascun Ente di rilevazione e al recupero delle unità sfuggite all'indagine. Data la complessità del questionario e delle informazioni in esso contenute, le fasi di controllo, correzione e validazione di tutti i dati raccolti comportano tempi piuttosto lunghi; spesso è necessario ricontattare i rispondenti per chiedere chiarimenti in merito alle informazioni che, nonostante i controlli eseguiti on-line in fase di immissione, possono risultare incongruenti.

Gli ultimi dati attualmente disponibili dall'indagine sono riferiti al 2011. Per tale anno il tasso di risposta all'indagine da parte dei Comuni e degli Enti associativi è stato del 87,2% a livello nazionale. I dati vengono pubblicati ogni anno con un livello di aggregazione territoriale regionale, ma dal 2010 sono state predisposte per la prima volta tavole disaggregate a livello provinciale, superando attraverso procedure di stima le difficoltà tecniche e metodologiche dovute alla natura associativa del fenomeno, che in alcuni casi oltrepassa i confini provinciali. Le tavole per provincia, con relativa ricostruzione della serie storica a partire dal 2003, sono consultabili e scaricabili sul sito dell'Istat, attraverso il datawarehouse Istat.

Per rispondere alle esigenze istituzionali di monitoraggio dell'offerta territoriale di servizi per la prima infanzia, da basare su dati il più possibile aggiornati e tempestivi, l'Istat ha avviato nel 2009 una rilevazione "rapida" all'interno dell'indagine più generale, riferita ai soli servizi socio-educativi per la prima infanzia.

2.1 L'indagine sugli asili nido e gli altri servizi socio-educativi per la prima infanzia

Per rispondere alle esigenze di monitoraggio dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, l'Istat ha sviluppato un modulo ad hoc del questionario di rilevazione, denominato "Questionario Asili Nido", che ha consentito il rilascio delle informazioni raccolte annualmente secondo la tempistica concordata con le Istituzioni coinvolte.

L'introduzione di uno specifico questionario dedicato alla raccolta delle informazioni sull'offerta pubblica di asili nido e di servizi integrativi per la prima infanzia ha rappresentato anche un'occasione per approfondire ed ampliare i contenuti informativi dell'indagine in questo settore. Infatti, a partire dalla rilevazione dei dati riferiti al 2011 (anno scolastico 2011/2012), è stata progettata e sviluppata, in condivisione con le Regioni e con i Ministeri partecipanti, una nuova versione del "Questionario Asili Nido", contenente informazioni aggiuntive su vari aspetti dell'offerta dei servizi: per quanto riguarda il tipo di gestione delle strutture pubbliche, i dati sono distinti fra gestione diretta o affidata a soggetti terzi; inoltre si sono scorporati i dati riferiti alle sezioni primavera all'interno della categoria di servizi denominati asili nido ed è stata approfondita la natura dei contributi in denaro, scorporando i contributi erogati ai servizi privati con riserva di posti, i contributi ai servizi privati senza riserva di posti e i contributi erogati direttamente alle famiglie per la fruizione di servizi pubblici o privati. Infine, è stata introdotta una nuova sezione del "Questionario Asili Nido", dedicata al così detto "Censimento delle unità di offerta". Attraverso tale censimento, attivo soltanto per le Amministrazioni comunali (quindi esclusi gli Enti associativi), viene chiesto ai Comuni di compilare e validare l'elenco di unità di offerta attive sul proprio

territorio. L'elenco contiene dati identificativi delle unità di offerta (denominazione, indirizzo, recapiti e-mail), oltre a informazioni sul tipo di servizio offerto e sul numero di posti autorizzati al funzionamento. A ciascun referente comunale per l'indagine viene chiesto quindi di validare e integrare la lista precompilata sul questionario web, proveniente da una precedente ricerca condotta dall'Istituto degli Innocenti e dalla tornata dell'indagine Istat riferita al 2011, in cui si è avviato in via sperimentale il "Censimento delle unità di offerta", ottenendo un primo aggiornamento delle informazioni disponibili.

Con riferimento al 31.12.2012, i dati ottenuti con questo importante ampliamento della rilevazione sono stati sottoposti a procedure di controllo e di integrazione con le altre fonti disponibili: l'archivio delle imprese attive (ASIA), il Censimento del non profit, il Censimento delle Istituzioni Pubbliche, l'archivio del MIUR sulle sezioni primavera. Questo lavoro, tuttora in corso di completamento, consentirà da un lato di costituire una fonte di dati di sintesi sulla consistenza complessiva (pubblica e privata) dell'offerta di servizi socio-educativi per la prima infanzia, dall'altro lato di fornire un supporto al parallelo sviluppo all'interno del SISTAN di un sistema informativo su questo tipo di servizi (progetto SINSE).

Gli ultimi dati attualmente disponibili sono riferiti al 2012 (anno scolastico 2012/2013) e sono oggetto della statistica report "L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia", diffusa il 29 luglio 2014 sul sito dell'Istat. Per tale anno il tasso di risposta all'indagine da parte dei Comuni e degli enti associativi è stato del 89,3% a livello nazionale.

3. I dati raccolti⁵¹

3.1 Gli utenti dei servizi socio-educativi per la prima infanzia

Al 31 dicembre del 2012 (anno scolastico 2012/2013) i bambini iscritti ai servizi socio-educativi per la prima infanzia comunali o finanziati dai Comuni erano 218.412, il 4,8% in meno rispetto all'anno scolastico precedente.

Il calo degli utenti registrato nell'ultimo anno, pari a circa 11.000 bambini, è più accentuato per i servizi integrativi (oltre 8.000 bambini in meno rispetto al 2011/2012), mentre per gli asili nido risulta più contenuto (circa 2.900 bambini in meno, pari al -1,4%).

Nell'anno scolastico 2012/2013 gli utenti di nidi e servizi integrativi sono pari al 13,5% dei residenti in Italia di età compresa fra 0 e 2 anni (fino a 36 mesi) (Indicatore di presa in carico degli utenti, Prospetto 1).

Dal 2004, anno "base" di riferimento, al 2010 si è registrato un aumento complessivo di 2,8 punti percentuali: gli utenti sono passati dall'11,4% dei bambini residenti nell'anno scolastico 2003/2004 al 14,2% nel 2010/2011 (Prospetto 1). Nei due anni successivi, tuttavia, la variazione è stata di segno negativo: dal 14,2% (2010/2011) si è passati al 13,9% nel 2011/2012 e al 13,5% nel 2012/2013⁵².

L'andamento decrescente dell'indicatore negli ultimi anni è attenuato, peraltro, dalla contemporanea riduzione numerica della popolazione di riferimento: i bambini fra 0 e 2 anni compiuti (fino a 36 mesi) risultano in aumento fino al 2009 e in diminuzione negli anni successivi.

Scomponendo l'indicatore nelle due quote relative ad asili nido da un lato e servizi integrativi dall'altro (Prospetto 1), si osserva un calo per i servizi meno strutturati, ovvero quelli integrativi. Nell'anno scolastico 2012/2013 sono circa 20 mila gli utenti complessivi dei servizi integrativi per la

⁵¹ I dati riferiti al 31.12.2012 (anno scolastico 2012/2013), diffusi sul sito dell'Istat il 29 luglio 2014, sono oggetto di revisione in seguito al completamento del "Censimento delle unità di offerta". Tale revisione, tuttora in corso, darà luogo ad una lieve rettifica delle informazioni contenute in questo rapporto.

⁵² La serie storica degli indicatori di presa in carico (utenti per 100 residenti fra 0 e 2 anni compiuti) è stata ricalcolata alla luce della ricostruzione intercensuaria della popolazione, avvenuta in seguito al Censimento della popolazione del 2011.

prima infanzia, l'1,2% dei bambini tra zero e due anni. Tale quota risulta in diminuzione nel corso degli ultimi tre anni di osservazione.

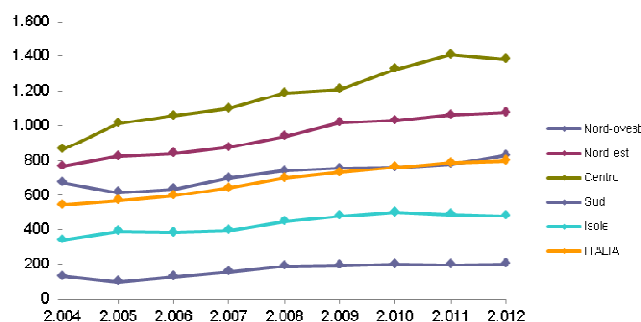
Prospetto 1 - Indicatori dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anni scolastici dal 2003/04 al 2012/13

TIPO DI SERVIZIO / INDICATORE	2003/04	04/05	05/06	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13
Asili nido									
Percentuale di comuni coperti dal servizio	32,8	35,2	36,7	38,3	40,9	48,3	47,4	48,1	50,7
Indicatore di presa in carico degli utenti	9,0	9,1	9,6	9,9	10,5	11,4	12,0	12,2	12,3
Servizi integrativi									
Percentuale di comuni coperti dal servizio	11,9	14,0	15,1	23,0	23,7	23,8	21,4	17,1	15,2
Indicatore di presa in carico degli utenti	2,4	2,1	2,1	2,2	2,3	2,3	2,2	1,7	1,2
Totale servizi per l'infanzia									
Percentuale di comuni coperti dal servizio	38,4	42,0	43,2	48,6	51,0	56,2	55,2	55,1	54,6
Indicatore di presa in carico degli utenti	11,4	11,2	11,7	12,1	12,8	13,7	14,2	13,9	13,5

L'offerta pubblica di servizi socio-educativi per la prima infanzia si caratterizza per ampie differenze territoriali, sia in termini di spesa che di utenti. Si conferma la carenza di strutture nelle regioni del Mezzogiorno (in particolare al Sud) e non sono visibili segnali di convergenza. Aumenta, al contrario, la distanza fra le Regioni in cui il sistema di servizi per la prima infanzia è più consolidato e le Regioni in cui l'offerta pubblica è tradizionalmente più carente.

Nella distribuzione regionale dell'indicatore di presa in carico degli utenti per l'anno 2012/2013, ai due estremi vi sono la Calabria, con il 2,1% (in calo dal 2,5% dell'anno precedente) e l'Emilia-Romagna, con il 27,3% (in lieve aumento dal 27,2% dell'anno precedente) (Figura 1).

Figura 1. Indicatore di presa in carico dei servizi socio-educativi (utenti per 100 residenti di 0-2 anni), per regione. Anno scolastico 2012/2013



3.2 Gli utenti dei nidi

Facendo riferimento alla categoria di servizi denominata asili nido (nidi e micronidi, comprensivi delle sezioni primavera), nell'anno scolastico 2012/2013 sono 152.849 i bambini di età tra zero e due anni iscritti alle strutture comunali; altri 45.856 usufruiscono di asili nido privati convenzionati o con contributi da parte dei Comuni. Ammontano così a 198.705 gli utenti dell'offerta pubblica complessiva.

Mentre nel periodo compreso fra il 2004 e il 2010 si è assistito ad un consistente incremento del numero di bambini iscritti agli asili nido comunali o sovvenzionati dai Comuni (+38%, corrispondente a oltre 55 mila unità), nel 2011 si registra il primo decremento dei bambini beneficiari dell'offerta comunale di nidi (-0,04%), confermato anche nel 2012 (-1,4%).

Nel 2012/2013 risultano in calo soprattutto le iscrizioni agli asili nido comunali (circa 2.600 utenti in meno rispetto all'anno precedente) e in misura più contenuta i contributi dei Comuni ai nidi privati o alle famiglie (circa 300 bambini in meno).

Come per l'insieme dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, risultano molto rilevanti le differenze territoriali: i bambini che usufruiscono di asili nido comunali o finanziati dai comuni variano dal 3,6% dei residenti fra 0 e 2 anni al Sud al 17,5% al Centro, con un valore medio nazionale del 12,3%.

La percentuale dei Comuni che garantiscono la presenza del servizio varia dal 22,5% al Sud all'76,3% al Nord-est. A livello nazionale la percentuale di Comuni che offrono il servizio di asilo nido, sia sotto forma di strutture che di trasferimenti alle famiglie per la fruizione di servizi privati, è passata dal 32,8% del 2003/2004 al 50,7% del 2012/2013.

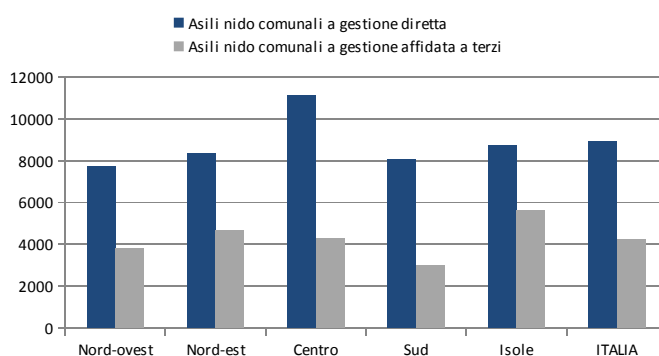
3.3 La spesa dei Comuni singoli e associati per i servizi socio-educativi

Nel 2012, la spesa complessiva per i servizi socio-educativi, al netto delle quote pagate dalle famiglie, è stata pari a 1 miliardo e 294 milioni di euro, circa un milione e 600 mila euro in meno rispetto all'anno precedente. Il 97% della spesa è stata assorbita dai servizi di asilo nido e il rimanente 3% dai servizi integrativi. Il calo osservato nel 2012 rispetto all'anno precedente riguarda unicamente la spesa per servizi integrativi (in calo di oltre 15 milioni di euro); la spesa rivolta agli asili nido, al contrario, presenta un aumento di quasi 14 milioni di euro, pari all'1,1%.

La spesa dei Comuni in rapporto ai bambini residenti in Italia fra 0 e 2 anni ha avuto un andamento crescente nel periodo 2004-2012: da 543 a 798 euro pro-capite annuo per bambino.

Il Centro Italia si mantiene nettamente al di sopra delle altre ripartizioni nella spesa media pro-capite, con un andamento crescente fino al 2011 (1.407 euro) e un calo nel 2012 (1.382 euro) (Figura 2). Seguono i Comuni del Nord-est, con valori sempre superiori alla media italiana (si passa da 767 euro pro-capite nel 2004 a 1.074 euro nel 2012) e i Comuni del Nord-ovest, dove la spesa pro-capite era pari a 670 euro nel 2004 e raggiunge i 827 euro nel 2012, valore poco superiore alla media nazionale. Nelle Isole la spesa, pur mantenendosi sempre al di sotto della media nazionale, mostra un graduale incremento dal 2004 al 2010 (passando da 340 a 501 euro pro-capite), mentre negli anni successivi si registrano deboli riduzioni, che portano il valore medio a 480 euro per bambino nel 2012. Anche i Comuni del Sud mantengono un andamento leggermente crescente dal 2004 al 2010, passando da 131 euro a 202 euro per bambino residente, ma la distanza dal resto del Paese rimane significativa e la crescita si interrompe nel 2011 (198 euro per bambino); nel 2012 la spesa pro-capite si attesta sui 203 euro per bambino, valore quasi quattro volte inferiore rispetto alla media italiana (Figura 2).

Figura 2. Spesa per servizi socio-educativi in rapporto ai bambini residenti di 0-2 anni, per ripartizione geografica e anno. Anni dal 2004 al 2012, valori in euro



3.4 La spesa dei Comuni singoli e associati per asili nido

Nel 2012 la spesa impegnata per gli asili nido è stata di circa 1 miliardo e 559 milioni di euro. Il 19,2% di tale spesa è rappresentato dalle quote pagate dalle famiglie, la restante a carico dei Comuni è stata di circa 1 miliardo e 259 milioni di euro.

Fra il 2004, anno base di riferimento, e il 2012 la spesa corrente per asili nido, al netto della compartecipazione pagata dagli utenti, ha subito un incremento complessivo del 48%. Nello stesso periodo è aumentato del 36% (oltre 52 mila unità) il numero di bambini iscritti agli asili nido comunali o sovvenzionati dai Comuni. Tuttavia, gli ultimi due anni di osservazione evidenziano un quadro meno positivo: si ha un debole calo per quanto riguarda gli utenti, come già evidenziato nel paragrafo precedente, un rallentamento della crescita per quanto riguarda la spesa (Prospetto 2).

Prospetto 2 - Asili nido: utenti e spesa. Anni scolastici dal 2003/04 al 2012/13

TIPO DI SERVIZIO / INDICATORE	2003/04	04/05	05/06	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13
Asili nido (strutture comunali e contributi/integrazioni a rette)									
Utenti	146.152	150.110	159.909	165.214	176.262	192.944	201.640	201.565	198.705
Totale spesa sostenuta dai comuni (milioni di euro)	851	900	953	1.020	1.118	1.182	1.227	1.245	1.259
Totale spesa impegnata (Spesa pubblica e degli utenti – milioni di euro)	1.035	1.111	1.167	1.256	1.367	1.447	1.502	1.534	1.559
Percentuale di spesa pagata dagli utenti	17,5	18,6	18,0	18,5	17,9	18,0	18,3	18,8	19,2

La percentuale di compartecipazione degli utenti sul totale della spesa impegnata è aumentata gradualmente negli ultimi anni di osservazione, passando dal 18% del 2009 al 19,2% del 2012, con forti differenze regionali.

3.5 La spesa per asili nido in relazione al tipo di gestione dei servizi

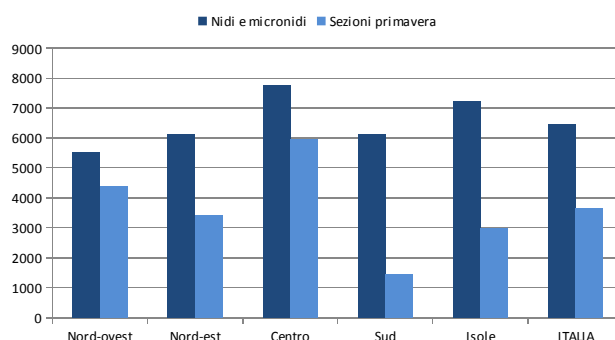
Il rapporto fra la spesa sostenuta nell'arco di un anno e il numero degli utenti al 31 dicembre dello stesso anno fornisce un'indicazione approssimativa dei costi sostenuti dagli enti pubblici e dalle famiglie per questo tipo di servizio. In media, per ciascun utente, si ottiene una spesa di 6.337 euro a carico dei Comuni e di 1.511 euro da parte delle famiglie, per un totale di 7.848 euro impegnati per bambino nel 2012. In questo caso sono incorporate nella media tutte le possibili forme di offerta pubblica di asili nido da parte dei Comuni, dalla gestione diretta di strutture pubbliche ai contributi e i voucher dati alle famiglie, nonché, dal punto di vista organizzativo, dagli asili nido tradizionali alle così dette "sezioni primavera". La notevole variabilità sul territorio delle spese medie per bambino riflette anche la diversa composizione della spesa secondo la tipologia dell'offerta realizzata.

3.5.1 La spesa per i nidi comunali

Nell'anno scolastico 2012/13 sono quasi 153 mila i bambini iscritti agli asili nido comunali, pari al 77% degli utenti complessivamente rilevati. Di questi, il 69% (pari a 105.798 bambini), risultano frequentare strutture gestite direttamente dai Comuni, mentre il rimanente 31% degli utenti (pari a 47.051 bambini) frequenta strutture comunali affidate a soggetti terzi (solitamente a cooperative). Su un totale di circa 1 miliardo 143 milioni di euro spesi dai Comuni nel 2012 per i nidi comunali (al netto della spesa a carico delle famiglie), l'83% è destinato alla gestione diretta degli asili nido e il 17% ai costi dell'affidamento a terzi del servizio.

Nell'ambito delle strutture di titolarità dei Comuni, la spesa media per utente a livello nazionale varia da 8.923 euro annui nei servizi gestiti direttamente a 4.239 euro per utente nelle strutture affidate in appalto a soggetti terzi. La quota a carico delle famiglie non mostra variazioni altrettanto rilevanti in base al tipo di gestione del servizio: 1.914 euro per utente nel primo caso, contro 1.531 nel secondo caso⁵³. A livello di ripartizione geografica la spesa media per gli asili nido gestiti direttamente varia da 11.105 euro l'anno per bambino per i Comuni del Centro a 8.070 euro per i Comuni del Sud, mentre per gli asili nido affidati a terzi si passa da 5.631 euro per bambino nelle Isole a 2.970 al Sud (Figura 3).

Figura 3. Spesa per gli asili nido comunali (media per utente), secondo la forma di gestione del servizio. Anno 2012



3.5.2 La spesa per i nidi privati con riserva di posti da parte dei Comuni

La riserva di posti da parte dei Comuni per l'accoglienza dei propri residenti negli asili nido privati assorbe il 6,4% della spesa corrente per asili nido e riguarda il 14,4% degli utenti censiti, pari a quasi 29 mila bambini. Per questo tipo di offerta del servizio l'importo medio pro-capite a carico dei Comuni è di 2.794 euro annui⁵⁴, con differenze significative a livello territoriale: i Comuni del Centro spendono mediamente 3.502 euro l'anno per bambino, contro i 1.380 al Sud.

3.5.3 Altre forme di offerta di asili nido da parte dei Comuni

Una parte dell'offerta comunale di asili nido viene erogata sotto forma di voucher o contributi dati direttamente alle famiglie per la frequenza di nidi, sia privati che pubblici. Per questo tipo di servizio, cui compete l'1,9% della spesa e l'8,6% degli utenti, la spesa media per utente nel 2012 è pari a 1.417 euro annui.

Vi sono poi i contributi erogati ai nidi privati senza riserva di posti (finalizzati a calmierare gli importi delle tariffe pagate dalle famiglie in tali strutture), cui è rivolto lo 0,9% della spesa totale dei Comuni per asili nido⁵⁵.

Le composizioni percentuali della spesa e degli utenti rispetto alle varie forme di gestione del servizio sono variabili sul territorio, riflettendo sia le scelte delle singole amministrazioni comunali che gli orientamenti regionali sulla materia.

3.5.4 Le sezioni primavera

Un elemento che contribuisce a diversificare l'offerta pubblica di asili nido, sia dal punto di vista organizzativo che dei costi, è la quota delle così dette "sezioni primavera". Si tratta di particolari

⁵³ Per gli asili nido comunali a gestione affidata a terzi una parte delle quote pagate dalle famiglie viene erogata direttamente ai gestori privati, pertanto non rientra nel campo di osservazione dell'indagine.

⁵⁴ In questo caso le rette pagate dalle famiglie vengono erogate direttamente alle strutture private e pertanto sono escluse interamente dalla rilevazione, salvo situazioni particolari, in cui i Comuni ricevono dagli utenti una parte degli importi versati ai nidi privati.

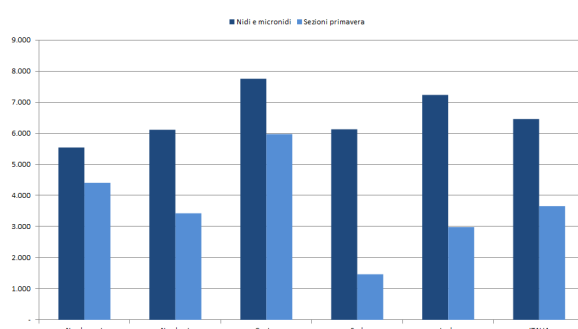
⁵⁵ In questo caso non si rileva il numero degli utenti beneficiari.

servizi di asilo nido, introdotti nell'anno scolastico 2007-2008 per favorire l'ampliamento dell'offerta dei servizi per la prima infanzia, collocati all'interno delle scuole dell'infanzia e rivolti ai bambini tra i 24 e i 36 mesi di età.

Nell'anno scolastico 2012/2013 erano iscritti alle "sezioni primavera" circa 8.500 bambini, pari al 4,3% dei bambini che hanno usufruito dell'offerta di asili nido comunali o finanziati dai Comuni.

La spesa media per utente dei Comuni per le sezioni primavera risulta di 3.657 euro annui a livello nazionale, decisamente inferiore alla spesa per gli asili nido veri e propri (6.457). Anche per quanto riguarda i costi sostenuti dai Comuni per le sezioni primavera emergono differenze significative tra le regioni. Si noti che in questo caso non sono distinte le spese secondo il tipo di gestione del servizio, ovvero sono comprese sia la strutture comunali (gestite direttamente o affidate a terzi), sia le integrazioni alle rette e i contributi per le strutture private.

Figura 4. Spesa dei Comuni per gli asili nido (media per utente), secondo la tipologia del servizio. Anno 2012



Le regioni in cui è più diffuso l'utilizzo delle sezioni primavera sono il Molise, dove il 68% degli utenti risulta rientrare in questa tipologia di servizio, la Calabria (19%), la Basilicata e la Sardegna (15%). A livello di ripartizione geografica la quota di utenti delle sezioni primavera sul totale degli iscritti agli asili nido passa dal 3% del Nord ovest e del Centro al 4% del Nord est, al 7% delle Isole e al 14% del Sud (Figura 4).

IL PIANO DI AZIONE/COESIONE E IL CONTRIBUTO ALLE AZIONI STRATEGICHE DELLA PROGRAMMAZIONE 2014/20

lo stato di attuazione

di *Silvana Riccio* – Autorità di gestione, Ministero degli Interni

1. Presentazione del Programma

Il Programma Nazionale servizi di cura all'infanzia e agli anziani non autosufficienti, che fa parte del più generale Piano di Azione e Coesione (PAC) dell'11 maggio 2012, nasce dalla riprogrammazione del Fondo di Cofinanziamento Nazionale (ex lege 183/1987) e dalla Delibera CIPE n. 96 del 3 agosto 2012, che ha creato una azione aggiuntiva nelle quattro Regioni dell'area convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), azione cui sono attribuiti **730 milioni di euro**, dei quali **400 milioni per l'infanzia e 330 milioni per gli anziani**⁵⁶.

Il Programma Nazionale ha previsto che le risorse affluiscano direttamente dal Ministero dell'interno ai Beneficiari finali (Comuni capofila *ex lege* 328/2000), senza intermediazione da parte delle Regioni, che svolgono, invece, il controllo di primo livello sulla rendicontazione del Programma sulla base di convenzioni sottoscritte con l'Autorità di gestione.

I beneficiari – aspetto fortemente innovativo – **sono direttamente gli enti locali** e, per essi, il Comune capofila dell'Ambito/Distretto di appartenenza. In questo modo si incentiva una pianificazione delle azioni e una loro pianificazione – peraltro in coerenza con quella regionale - su un territorio che comprende, soprattutto nei piccoli centri, più comuni.

Nello stesso tempo il Programma favorisce, in ossequio alle regole europee, la partecipazione dei soggetti comunque interessati, attraverso il coinvolgimento nella *governance* – pur nei limiti dei rispettivi ruoli – delle organizzazioni datoriali e sindacali, del terzo settore e del sociale, e soprattutto dell'ANCI.

L'**obiettivo generale** è eliminare le differenze nell'erogazione dei servizi per l'infanzia e per gli anziani tra le regioni dell'area convergenza e le altre regioni del paese.

Per quanto riguarda l'**infanzia**, il programma si pone l'obiettivo prioritario dell'aumento strutturale dell'offerta di servizi (con il target di una presa in carico del 12% della domanda potenziale), nonché il miglioramento della qualità e della gestione dei servizi socioeducativi.

Per i servizi alla **prima infanzia** (bambini 0-3 anni) sono individuati i seguenti obiettivi:

- **Aumento strutturale dell'offerta di servizi.** Espandere l'offerta di posti in asili nido pubblici o convenzionati e nei servizi integrativi e innovativi (SII).
- **Estensione della copertura territoriale** per soddisfare bisogni e domanda di servizi oggi disattesi, attivando strutture e servizi nelle aree ad oggi sprovviste.
- **Sostegno alla domanda, alla gestione** e accelerazione dell'entrata in funzione delle nuove strutture, per la sostenibilità degli attuali e futuri livelli di servizio, sostenendo la transizione verso un sistema integrato di offerta pubblica e privata verso un efficace ed efficiente funzionamento a regime.

Ulteriore obiettivo è quello del miglioramento della qualità e della gestione dei servizi socioeducativi, ampliando la funzione socioeducativa degli asili nelle comunità dove operano e aumentando l'efficienza operativa, gestionale e finanziaria del sistema di servizi pubblici.

⁵⁶ Il C.I.P.E. ha proceduto alla individuazione delle risorse con la delibera del 26 ottobre 2012, n. 113.

2. L'Attuazione del Programma

L'Autorità di gestione⁵⁷ ha adottato il 20 marzo 2013 il Documento di programma, comprensivo del sistema di gestione e di controllo. Contestualmente è stato adottato il primo atto di riparto delle risorse finanziarie, pari ad € 250 milioni, assegnando € 130 milioni ai servizi agli anziani non autosufficienti e € 120 milioni ai servizi all'infanzia. Il 12 giugno 2013 sono stati, infine, adottati i Formulare e le Linee guida contenenti le indicazioni per la presentazione - entro il 16 dicembre 2013 - dei Piani di intervento da parte degli Ambiti/Distretti socio-sanitari.

Tutti i 201 Ambiti/Distretti territoriali hanno presentato, nei termini, i 402 Piani di intervento, divisi, in modo paritario, per il settore Infanzia e per il settore Anziani non autosufficienti, pur se circa il 95 per cento dei Piani è pervenuto nei quindici giorni antecedenti la scadenza del termine di presentazione.

Tale risultato (pari al 100% dei Piani e degli Ambiti/Distretti) riveste profili di estrema rilevanza, tenuto conto che in alcune regioni gli Ambiti/Distretti sono risultati carenti di strutture e uffici di piano (es. in Calabria), mentre in Campania sono state attivate cinque procedure commissariali da parte della Regione, con la nomina dei rispettivi *Commissari ad acta*, ai fini della costituzione degli Ambiti territoriali e della presentazione dei piani di zona sociali regionali, al fine di dare attuazione alla nuova ripartizione territoriale degli Ambiti sociali disposta con delibera della Giunta regionale n. 320 del 2012.

2.1. Le Linee di tendenza

La prima analisi dell'incidenza della programmazione degli Ambiti/Distretti sugli obiettivi generali e specifici di servizio stabiliti dal Programma ha reso possibile riassumere alcuni dati statistici che, per quanto concerne i servizi all'infanzia, consentono di affermare che le azioni programmate dagli Ambiti/Distretti in sede di presentazione dei Piani sono riconducibili per circa il 50% al sostegno diretto alla gestione di strutture e servizi a titolarità pubblica, per il 24% all'acquisto di posti utente per servizi in strutture convenzionate (nidi e servizi integrativi), per l'8% all'erogazione di buoni servizio a sostegno delle famiglie e, infine, per il 18% alla realizzazione / adeguamento / ristrutturazione di strutture dedicate a servizio di nido e micro nido a titolarità pubblica.

Dall'analisi delle azioni è emerso, inoltre, come una quota assolutamente preponderante delle risorse (circa il 79%), fosse destinata al sostegno di strutture a titolarità pubblica. Le risorse destinate, invece, al finanziamento di strutture a titolarità privata risultano minoritarie, attestandosi intorno al 21% di quelle complessivamente richieste.

Da una diversa prospettiva, i dati evidenziano come la maggior parte delle richieste (67%) è stata destinata al finanziamento di nidi/micro-nidi, sia a titolarità pubblica che privata, e solo in misura minore (33%) al finanziamento di servizi integrativi.

Risulta anche interessante rilevare come poco più del 35% degli ambiti/distretti abbia richiesto risorse PAC per il mantenimento dei livelli di servizio garantiti negli anni precedenti. Le risorse a ciò destinate si attestano invece intorno al 6 % di quelle complessivamente approvate dal Programma.

Altro dato che dalla prima lettura appare emergere con forza: 64 Ambiti hanno dichiarato che nell'anno 2013 non erano attivi servizi di nido per l'infanzia. Conseguentemente il PAC consentirà l'avvio – ovvero la riapertura - di servizi (di nido e integrativi). La previsione è quella di creare circa 2.000 nuovi posti in nidi (pubblici e privati) e pressoché altrettanti in servizi integrativi.

Allo stato attuale sembra possibile affermare che l'incidenza del Programma è risultata significativa. Rispetto al 2013 il PAC Servizi di cura all'infanzia oltre a determinare un incremento delle risorse di

⁵⁷ La nomina è avvenuta con decreto del Ministro dell'interno del 10 gennaio 2013.

oltre il 100 per cento, sulla base di quanto dichiarato dai Beneficiari nei Piani di intervento, darà luogo a un incremento dei posti bambino superiore al 130 per cento.

Nello stesso tempo emerge con altrettanta chiarezza, pur con i necessari distinguo tra Regioni e territori all'interno delle stesse, come l'incremento sembra riservato a servizi che, una volta terminato il Programma, potranno essere sospesi, in quanto l'analisi rileva che soltanto il 41 % dei posti derivanti dal PAC riguarda nidi pubblici, mentre il restante 59 % è relativo a servizi integrativi (pubblici e privati) o a posti nido privati, acquistati o per i quali è previsto il rilascio dei voucher.

Altrettanto vale per le risorse, che vanno al sistema dei nidi pubblici per il 53 %, ed agli altri servizi per il 47 per cento.

Da ciò si evince che le risorse del PAC, per quasi il 50 % vengono destinate a servizi temporanei strettamente legati alla durata delle risorse che ne consentono la gestione.

Ciò conferma, senza alcun dubbio, il rilievo della questione della *continuità delle risorse*, che si è posta con forza fin dall'inizio del Programma: l'incertezza sulle fonti di finanziamento della gestione influisce in maniera significativa sulla scelta delle azioni programmate.

In modo altrettanto evidente non pochi Ambiti/Distretti hanno posto il tema della compartecipazione delle famiglie ai servizi, sottolineando la carenza di utenti determinata anche dalla gravosità delle tariffe previste quale parziale corrispettivo del servizio. Si è posta in sostanza la questione della necessità di poter offrire alle famiglie uno "sgravio" che, in qualche modo, favorisca la propensione a fruire dei servizi all'infanzia in un momento di complessiva crisi quale quello attuale.

Proprio in relazione a tali risultanze, nel secondo Riparto è allo studio la possibilità di introdurre interventi finalizzati al sostegno della domanda relativa a servizi di nido e micro-nido a titolarità pubblica.

3. Le prospettive

La valutazione dei Piani relativi al primo riparto su cui i comuni hanno presentato i progetti a fine dicembre 2013, è tuttora in corso. Infatti, sebbene tutti gli ambiti delle quattro Regioni dell'obiettivo convergenza abbiano presentato progetti, purtroppo questi sono risultati in gran parte non pienamente rispondenti ai requisiti richiesti.

Al momento sono stati dunque approvati 151 Piani, per un importo complessivo di 91,6 milioni di euro, equivalenti a oltre il 75 % dei Piani presentati e al 76,3 % delle risorse assegnate col primo Riparto. I Piani approvati confermano sostanzialmente le linee di tendenza illustrate sin qui.

È però possibile fin d'ora sottolineare che il Programma, pur non essendo state ancora impegnate tutte le risorse disponibili per il primo Riparto, sta avendo ricadute positive nei territori interessati, anche dal punto di vista dell'impulso dato per l'adeguamento della regolazione rilevante all'azione regionale e a quella dei Comuni interessati.

Valga in proposito la spinta significativa impressa, per effetto del Programma, alle procedure di accreditamento, volta ad incentivare e perfezionare le procedure di individuazione dei soggetti privati gestori di servizi cui possono rivolgersi i cittadini mediante l'utilizzo di voucher messi a disposizione dagli Ambiti/Distretti che, inevitabilmente, finirà per tradursi in un innalzamento del livello qualitativo dei servizi.

Ulteriore risultato del Programma può rinvenirsi nell'effetto di aggregazione presso il Comune capofila dell'Ambito, quale unico centro di riferimento per quanto concerne gli aspetti organizzativi e delle procedure contabili dei comuni facenti parte dello stesso, con inevitabili benefici sotto il profilo dell'efficienza e dell'efficacia della spesa.

Con l'approssimarsi della conclusione della fase istruttoria del primo Riparto, sono state poste le

basi per il secondo Riparto, con l'adozione dell'atto di assegnazione di ulteriori 238 milioni di euro per i Servizi all'infanzia. Con tali risorse sarà possibile consolidare e rafforzare le azioni intraprese fino alla conclusione delle attività del Programma, oggi prevista per il primo semestre dell'anno 2017.

Un'ultima considerazione attiene alla continuità delle risorse del Programma e alla loro rilevanza in un sistema in cui quello della spesa storica è divenuto un criterio di assegnazione dei fondi anche per il servizio dei nidi. È fin troppo evidente che il carattere aggiuntivo delle risorse PAC – PNSCIA potrebbe ancora di più contribuire ad eliminare le differenze nei Comuni delle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza.

IL PROGETTO SINSE

lo stato di attuazione

di *Oreste Nazzaro* – Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

In Italia, a fronte di una molteplicità di enti che programmano ed erogano interventi e servizi sociali, manca ancora un'interazione concreta tra i differenti livelli e sistemi di welfare nazionali, regionali e locali che permetta di accumulare, comparare e scambiare dati.

Dal punto di vista dell'informazione statistica sui sistemi di welfare locale un passaggio fondamentale è stato la realizzazione dell'indagine sugli interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati che, monitorando annualmente la spesa e gli utenti delle attività socio-assistenziali a livello di ente gestore e di singolo servizio, così come definito dal Nomenclatore Interregionale dei Servizi e Interventi Sociali, ha consentito a partire dal 2003 di colmare, almeno in parte, il vuoto informativo esistente sulla rete territoriale degli interventi e servizi sociali, fino ad allora monitorata solo nel segmento dei servizi residenziali attraverso la rilevazione sui presidi residenziali socioassistenziali.

Permangono tuttavia esigenze informative fondamentalmente legate a due linee di approfondimento conoscitivo: da un lato occorre mettere in relazione gli interventi e i servizi sociali erogati sul territorio con le caratteristiche dei beneficiari degli stessi, dall'altro si rende necessario mettere a fuoco le caratteristiche di ulteriori segmenti dell'offerta di servizi così come fa la rilevazione sui servizi residenziali.

A questo scopo, dal lato della raccolta dati a livello di singolo beneficiario, su proposta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è stato avviato un percorso di costruzione di sistemi informativi a partire dalle principali aree di intervento sociale, calibrati sull'obiettivo di raccogliere, per singolo beneficiario, un set minimo comune standardizzato, che soddisfi un fabbisogno informativo base condiviso sul territorio e permetta l'individuazione di indicatori comuni e la raccolta tempestiva di dati omogenei in tutte le realtà regionali che costituiscano l'ossatura del Sistema informativo sui servizi sociali (SISS), previsto dalla legge 328/00. Si tratta di iniziative, ancora al livello sperimentale nell'ambito degli interventi e dei servizi per le persone non autosufficienti (SINA, Sistema Informativo Non Autosufficienze) nonché per i bambini e gli adolescenti (S.In.Ba, Sistema Informativo Nazionale sulla cura e la protezione dei Bambini e delle loro famiglie). Tale processo sarà comunque rafforzato con la costituzione del Casellario dell'assistenza.

Dal lato invece dell'approfondimento delle caratteristiche del sistema dell'offerta, con riferimento all'area dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, il Dipartimento per le politiche della famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPF-PCM) ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), in attuazione del Piano straordinario per i servizi socio educativi per la prima infanzia e d'accordo con tutti gli attori del sistema, ovvero le amministrazioni nazionali, regionali, CISIS, ISTAT e Centro nazionale infanzia e adolescenza (CNDA), hanno sviluppato una serie di attività di supporto al monitoraggio del Piano, con i seguenti risultati:

- a) predisposizione di un set minimo informativo comune a livello di unità di offerta;
- b) definizione del quadro descrittivo dei sistemi informativi regionali e dei flussi informativi che li alimentano ai fini della raccolta dei dati relativi ai servizi socio educativi per la prima infanzia;
- c) predisposizione di una prima lista anagrafica delle strutture che erogano servizi a livello comunale;
- d) definizione della lista anagrafica dei servizi pubblici e privati presenti sul territorio;

e) messa a regime dell'indagine rapida sull'offerta pubblica di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia.

Si tratta di attività utili come punto di partenza per la definizione di un progetto sperimentale finalizzato alla realizzazione di uno specifico sistema informativo nazionale (S.I.N.S.E), che permetta di raccogliere informazioni utili non solo dal punto di vista amministrativo e gestionale, ma anche statisticamente validate. Il progetto è aperto alla partecipazione delle Regioni che, su base volontaria, intendano aderire alla sperimentazione con l'obiettivo di coprire nei tempi opportuni l'intero territorio nazionale. Ferma restando l'autonomia dei sistemi informativi regionali, il fine ultimo è di riuscire a far comunicare i sistemi di welfare e approdare ad un sistema informativo unitario che renda operativo il concetto di integrazione tra i differenti livelli, attraverso la costruzione di una sussidiarietà reale, producendo al contempo informazione statistica utile al policy maker ai diversi livelli di governo.

Obiettivi del progetto S.I.N.S.E.

L'obiettivo del progetto è disporre di informazioni sulle prestazioni erogate dalle singole unità di offerta, pubbliche e private, presenti sul territorio in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia. A regime, ciò consentirà di: a) *monitorare* il sistema di offerta dei servizi e degli interventi; b) disporre di strumenti utili alla *programmazione* degli interventi c) valutare gli esiti e l'efficacia degli interventi.

La creazione del sistema nazionale deve essere lo stimolo per lo sviluppo a livello regionale di sistemi appropriati per adempiere al meglio alle esigenze di programmazione degli interventi, al loro monitoraggio e alla loro valutazione, in un'ottica mirata a rafforzare il processo di *empowerment* dei sistemi informativi ai diversi livelli di governo. Parallelamente, e in particolare con riferimento agli obiettivi relativi ai punti a) e b), va attivata una specifica indagine statistica da parte dell'Istat e con il supporto di tutti gli attori istituzionali coinvolti nel progetto, per la valutazione della cui fattibilità è peraltro stato previsto uno studio progettuale nell'attuale PSN.

A partire dai risultati raggiunti nell'ambito del monitoraggio del Piano straordinario per i servizi socio educativi per la prima infanzia, le attività che dovranno essere sviluppate nell'ambito del progetto S.I.N.S.E. riguarderanno essenzialmente la definizione dei fabbisogni informativi comuni, della periodicità e del livello di aggregazione con cui le informazioni dovranno essere raccolte e trasmesse. Come già accennato, i dati dovranno essere rilevati presso le unità di offerta, pubbliche e private, presenti sul territorio e riguarderanno, oltre agli aspetti di tipo organizzativo-gestionale delle singole strutture, i servizi e gli interventi posti in essere, con informazioni anche sull'utenza e sulle risorse impegnate. Da questo punto di vista, il sistema informativo si presta ad essere utilizzato sia a fini amministrativi sia a fini statistici e in questo senso si configura al pari di un'indagine censuaria delle unità di offerta.

In termini operativi si tratta di: a) definire l'impianto metodologico dell'indagine censuaria delle unità di offerta; b) definire una strategia e un'architettura per la raccolta e l'aggiornamento delle liste delle unità di offerta e la raccolta dei dati; acquisire e integrare le informazioni provenienti dal territorio (cioè dalle singole unità di offerta) e dai sistemi informativi locali; c) archiviare le informazioni in formato elettronico; d) elaborare e diffondere le informazioni (con aggiornamenti periodici).

In particolare, l'indagine censuaria delle unità di offerta, che si configura come base comune e armonizzata per le informazioni che i singoli sistemi informativi (e di riflesso il SINSE) raccolgono, è:

- progettata sotto la supervisione tecnico scientifico dell'ISTAT in qualità di ente titolare della rilevazione statistica;

- sviluppata in stretta collaborazione con Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento della Famiglia e delle politiche sociali e le Regioni al fine di soddisfare esigenze informative comuni e condivise dai vari livelli istituzionali;
- tesa a valorizzare le esperienze e le competenze regionali in materia di raccolta ed elaborazione delle informazioni sul settore (pertanto, l'indagine statistica potrà alimentarsi, laddove esistano, dei dati dei sistemi informativi regionali, secondo un modello di collaborazione già proficuamente sperimentato dalle indagini ISTAT sull'assistenza sociale).

L'indagine censuaria delle unità di offerta, prevede:

- 1) la rilevazione diretta via web sulle singole unità di offerta. In questo caso il flusso potrà essere diretto verso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali o supportato dalle Regioni in veste di organo intermedio di rilevazione, fornendo il supporto per la compilazione della scheda di rilevazione a garanzia della completezza e della qualità dei dati;
- 2) la rilevazione diretta da parte delle Regioni su tutte le unità di offerta di loro pertinenza tramite gli uffici di statistica che cureranno anche la successiva trasmissione dei dati presso una specifica area web dedicata;
- 3) l'estrazione delle informazioni dai sistemi informativi regionali, laddove esistenti, attraverso la definizione e l'attivazione di protocolli di interscambio dati e di formati definiti dall'ISTAT (come previsto dal DPR n.166/2010, al punto c) del comma 2, art.2).

L'infrastruttura di raccolta dei dati sarà localizzata presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali che provvederà alla definizione dell'architettura complessiva (raccolta via web, flussi residui cartacei, protocolli di scambio di dati con i sistemi informativi regionali).

Tra gli obiettivi del progetto, quello del potenziamento dei sistemi informativi regionali sui servizi socio-educativi per la prima infanzia si rivela essere strategico e strumentale alla maturazione di una condivisione della futura indagine statistica tra i sistemi di welfare locali. In tal senso, quindi, la promozione dello sviluppo o dell'adeguamento di sistemi informativi regionali integrati con l'indagine censuaria è attività fondamentale alla messa a regime "partecipata" della stessa e al suo futuro sfruttamento come potenziale giacimento informativo unico, che soddisfi debiti e fabbisogni informativi dei diversi soggetti e livelli di governo del sistema.

A tale scopo, presso le Regioni sprovviste di sistemi informativi sui servizi socioeducativi per la prima infanzia, si prevedono azioni di supporto allo sviluppo di essi e delle necessarie architetture informatiche in grado di dialogare con il sistema centrale definito; presso le Regioni che già ne dispongono si tratterà di sperimentare prima e attivare poi meccanismi di adeguamento delle informazioni e di trasmissione dei dati tra sistemi informativi regionali e sistema centrale di raccolta dati di cui sopra.

La sperimentazione

La costruzione del sistema informativo SINSE è passata attraverso la definizione di un fabbisogno informativo minimo, condiviso e standardizzato, al fine di permettere la definizione di indicatori comuni e la raccolta di dati omogenei per tutta la realtà italiana in modo da consentire la comparazione degli interventi posti in essere nelle singole realtà locali.

Nel caso specifico, la definizione dei fabbisogni informativi comuni ha riguardato oltre agli aspetti di tipo organizzativo-gestionale delle singole strutture, i servizi e gli interventi posti in essere, con informazioni anche sull'utenza e sulle risorse impegnate.

Al fine di verificare la fattibilità e l'adeguatezza delle informazioni da raccogliere secondo una base unitaria omogenea, con riferimento all'anno educativo 2013-2014, è stata avviata una rilevazione su un insieme di unità di offerta, pubbliche e private, presenti sul territorio in materia di servizi socio-

educativi per la prima infanzia.

Per la raccolta delle informazioni sono state elaborate due schede di rilevazione:

- 1) Scheda titolare, rivolta esclusivamente alle unità di offerta pubbliche. La scheda, organizzata in un'unica sezione, oltre ai dati identificativi e alla forma giuridica del titolare, raccoglie informazioni sulle modalità organizzative relative alla gestione delle liste di attesa.
- 2) Scheda Unità di offerta, rivolta a tutte le unità di offerta pubbliche e private. La scheda è articolata in 11 sezioni. Le prime tre sezioni raccolgono i dati identificativi dell'unità di offerta, del titolare e del gestore. La quarta sezione è dedicata ai servizi offerti. Questi sono distinti, sulla base della versione aggiornata del Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali, in due macro aree (nidi di infanzia e servizi integrativi) che raccolgono tipologie di servizi omogenei per requisiti strutturali e organizzativi, indipendentemente dalla titolarità e/o dalla responsabilità di gestione e nel rispetto di ogni specifica denominazione data dalle normative regionali e delle Province autonome. Segue una sezione destinata alla raccolta delle informazioni relative agli aspetti organizzativi (tempi di apertura, spazi utilizzati, ecc.) di erogazione del servizio con riferimento ad un suo regolare funzionamento, ossia escludendo le aperture o chiusure straordinarie. Le due sezioni successive raccolgono informazioni sui posti autorizzati, intesi come la capacità ricettiva massima della struttura, e sul numero e sulle caratteristiche dei bambini accolti nel servizio in quanto regolarmente iscritti. Alle unità di offerta, è chiesto, quindi, di fornire informazioni sul personale (educativo e non educativo) impiegato per l'erogazione del servizio, sul monte ore complessivo dedicate al servizio da parte del personale educativo e sull'esistenza o meno del coordinamento pedagogico la cui funzione è orientata prioritariamente ad interventi sul piano educativo e gestionale-organizzativo. Fa seguito una sezione, specifica per i soli nidi infanzia, orientata a conoscere i meccanismi ed il ventaglio tariffario convergendo su un servizio su un servizio omogeneamente definito e individuato come servizio a "fruizione standard", escludendo, quindi, maggiorazioni o riduzioni riferibili a condizioni particolari. La scheda si chiude con una sezione che ha la finalità di ricostruire il quadro dettagliato dei costi complessivamente sostenuti per il funzionamento ordinario dell'unità di offerta e dei proventi che contribuiscono alla copertura del costo del servizio.

Per le Unità di offerta localizzate nei territori delle regioni sprovviste di sistemi informativi sui servizi socioeducativi per la prima infanzia è stata realizzata, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un'infrastruttura di raccolta dei dati via web, mentre per le restanti unità di offerta le informazioni sono estratte direttamente dai sistemi informativi regionali.

