

## L'impianto della nuova normativa e la prospettiva attuativa

*Alessandra Celi* – Regione Calabria

L'approvazione della Legge Regionale del 29 Marzo 2013 n. 15, recante titolo "Norme sui servizi educativi per la prima infanzia", è il frutto di un iter complesso, che dopo 40 anni dalla normativa del 1973, introduce in Calabria un nuovo e moderno impianto di regolazione dei servizi per l'infanzia. La legge regionale, seguita dall'approvazione del regolamento di attuazione (Reg. n. 9 del 11.09.2013), è il frutto di un percorso di confronto con la pluralità delle forze politiche e delle parti sociali, ma anche dell'evoluzione dei valori educativi e della pedagogia corrente. Il cammino della legge non è stato privo di ostacoli e di criticità, che fisiologicamente accompagnano ogni innovazione regolativa, specie se il rinnovamento conduce con sé altre significazioni di linguaggio e prospetta nuove architetture di sistema, strutturali e organizzative.

Le priorità che costituiscono le finalità e gli "asseti" della strategia regionale per "consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori"<sup>1</sup>, possono essere riepilogate nelle seguenti aree di intervento:

1. realizzazione e funzionamento del sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia;
2. coordinamento di interventi educativi unitari e globali per garantire e tutelare i diritti dei bambini, la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza;
3. partecipazione delle parti sociali al processo decisionale pubblico, attraverso lo strumento della concertazione;
4. realizzazione, con il concorso degli enti locali e dei soggetti privati singoli o associati, di un sistema dei servizi socio-educativi di interesse pubblico, finalizzato alla tutela dei diritti soggettivi di benessere, cura ed educazione dei minori, nonché a prevenire e rimuovere qualsiasi condizione di svantaggio e di discriminazione.

### **Uno scenario in divenire**

Alcune barriere all'ingresso permangono nella definizione di un importante processo di riorganizzazione in un settore che negli anni trascorsi non è stato considerato a valenza strategica. Le condizioni di partenza dei territori calabresi sono naturalmente differenziate, per ragioni sociali, economiche e orografiche e per esperienze maturate nel campo della programmazione sociale. Di conseguenza le probabilità di successo dei programmi per l'infanzia, sono per molti aspetti direttamente collegate al grado di

---

<sup>1</sup> Bruxelles, Comunicazione della Commissione Europea del 17/2/2011 COM(2011) 66, *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori.*

attuazione delle politiche perseguibili in materia di integrazione sociale su base zonale o distrettuale.

Occorre ripartire dalle indicazioni della l.r. 23/2003<sup>2</sup> che conferisce alle realtà territoriali dei distretti socio assistenziali un compito strategico nella costruzione del *welfare* comunitario, ovvero la pianificazione dell'offerta dei servizi alla persona a valenza multidimensionale in coerenza con la capillare analisi del fabbisogno e interpretazione delle domande sociali.

Le politiche per l'infanzia non si discostano da questo binomio, semmai introducono ulteriori variabili, come quelle della valutazione della dimensione lavorativa e della conciliazione dei tempi di vita, in particolare per le donne e per le nuove coppie genitoriali.

La L.r. n. 15/2013 contempla tra i compiti regionali la programmazione triennale per i servizi educativi per i bimbi 0-3 anni, ma assegna ai Comuni capofila dei distretti il ruolo di pianificatore locale in un settore che per molte stagioni non è stato al centro delle politiche dei singoli enti locali. La discriminante di un'economia regionale asfittica e gli anni di crisi che continuano a sottrarre risorse alle famiglie, hanno peggiorato ulteriormente la crescita dei servizi a domanda individuale, sebbene il quadro congiunturale non giustifica del tutto la carenza e/o la disomogeneità dell'offerta dei servizi per l'infanzia in Calabria.

Indicatore	Valore base 2004	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008	Anno 2009	Anno 2010	Anno 2011	2013 (Target)
S.04 Percentuale dei comuni (sul totale dei comuni della regione) che hanno attivato il servizio di asili nido	6,6	7,8	8,1	14,2	15,6	18,1	16,4	13,2	35
S.05 Percentuale di bambini in età tra zero e 3 anni che hanno usufruito del servizio di asilo nido (sul totale della popolazione in età tra zero e 3 anni)	2	2,1	2,4	2	2,7	3,5	2,4	2,5	12

Il divario esistente segnalato dagli indicatori monitorati nel quadro degli Obiettivi di Servizio (presa in carico e diffusione territoriale dei servizi all'infanzia), descrivono uno scenario che negli ultimi 10 anni è rappresentabile da un andamento progressivo nel caso dell'indicatore S.04, che diverge dall'indicatore della presa in carico S.05 che non sembra segnalare miglioramenti significativi.

<sup>2</sup> Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria

## **Il ruolo degli investimenti pubblici**

Le disponibilità del Piano straordinario per i servizi socio-educativi e delle susseguenti intese sottoscritte in conferenza unificata, seguite dalla realizzazione delle Linee di intervento previste dalla POR FESR Calabria, e non ultimo dal P.A.C., hanno contribuito energicamente al parziale riequilibrio delle unità di offerta sul territorio regionale calabrese e alla sostenibilità dei livelli di servizio.

Con la realizzazione di 54 nuovi nidi d'infanzia comunali e di circa 100 nidi e servizi integrativi a titolarità privata, cui si aggiungono 38 servizi di educativa domiciliare, per una spesa complessiva di circa 27 euro, la regione può dispiegare sul proprio territorio un patrimonio prezioso da sostenere con ogni mezzo.

Il piano di riparto del Piano di Azione e Coesione, che privilegia soprattutto nella prima fase, il sostegno dei costi di gestione dei nidi pubblici o a titolarità pubblica, costituisce in tal senso l'opportunità per salvaguardare quel poco di spesa sociale destinata all'infanzia e rivitalizzare in tal modo almeno uno dei tradizionali bacini di impiego che J. Delors anticipava nel famoso libro bianco.

Il sostegno degli investimenti pubblici si conferma pertanto imprescindibile per l'affermazione della strategia europea di diffusione dei servizi educativi, per l'importante supporto finanziario e per le esternalità positive che hanno rivitalizzato il capitale sociale di cui il welfare regionale non può fare a meno.

Tuttavia il programma di investimenti e di innovazioni che si stanno per generare, rischia di vanificare lo sforzo se i principi della legge e del regolamento attuativo non si configurano come una "infrastruttura culturale" prima ancora che giuridica e amministrativa.

## **I punti di forza della Legge**

In una fase preliminare all'approvazione della nuova legge, è risultata di vitale importanza il "ruolo cerniera" della deliberazione di Giunta regionale n. 748/2010, che ha effettivamente interpretato la funzione di Linea guida sperimentale per l'introduzione dei servizi educativi integrativi che sono rientrati in maniera più organica nell'azione programmatica della Regione. Durante questa fase è stato possibile uniformare al nomenclatore nazionale le differenti denominazioni tipologiche dei servizi e al contempo, di avviare la regolazione delle procedure autorizzative al funzionamento a garanzia degli standard e dei livelli di qualità delle strutture e delle prestazioni.

I principi, già anticipati dalla suddetta delibera, sono stati integralmente recepiti dal corpus normativo della l.r. 15/2013, e successivamente precisati nel regolamento n.9/2013, con particolare riferimento alle norme autorizzative per il funzionamento.

Nel rispetto delle indicazioni contenute nella strategia europea e nelle comunicazioni della commissione, resta saldamente al centro della legge e delle iniziative per i bambini, il ruolo pubblico del servizio educativo. Questa scelta non ha impedito il

rafforzamento dell'offerta di servizi a gestione privata che le norme autorizzative riconducono a standard qualitativi e di rispetto della contrattualistica del lavoro, anzi ha favorito la concorrenza alla dinamica favorevole per il raggiungimento dell'obiettivo di servizio.

La costituzione in ogni ambito distrettuale di un "gruppo tecnico" per l'autorizzazione al funzionamento e l'accreditamento dei nidi pubblici e privati, cui si associano almeno due coordinatori pedagogici, ribadisce il principio della programmazione partecipata da parte delle comunità locali in virtù del quale i comuni, titolari delle funzioni socio-assistenziali, sono deputati alla elaborazione di piani di intervento zonali con la partecipazione di tutti i soggetti pubblici e privati presenti nel proprio ambito territoriale intercomunale.

Le autorizzazioni del gruppo tecnico non dovranno naturalmente rappresentare un mero atto di burocrazia, bensì svolgeranno la funzione di incoraggiamento alla individuazione di spazi intelligenti, di nuovi "angoli educativi" e di recupero dei patrimoni esistenti.

La funzione più propriamente regolatrice della legge e del regolamento è da rintracciare sul lato della rispondenza nel tempo delle caratteristiche strutturali dell'impiantistica e degli ambienti, "tali da tutelare e promuovere la sicurezza, la salute e il benessere dei bambini e degli operatori".

Con l'introduzione della figura del coordinatore pedagogico anche la Calabria si attesta sul fronte della promozione della continuità educativa, della costruzione della rete di partecipazione delle famiglie e dei cittadini alle scelte di politiche pubbliche per i servizi essenziali, per aumentare la progettazione di sistemi educativi in correlazione con le scelte delle amministrazioni locali.

Le nuove norme prevedono un periodo sufficiente (tre anni) perché i servizi esistenti possano adeguarsi alle prescrizioni e offrono l'occasione di qualificare nuove professionalità consentendo di ricondurre in una realtà organica la complessità della materia e restituire all'insieme dell'offerta e alle famiglie calabresi la giusta importanza sia degli "early childcare services" (tradizionali servizi d'infanzia) sia del loro nuovo ruolo, che non dovrà essere più solo di natura socio-assistenziale, ma anche educativo ed economico.

### **Le prospettive di attuazione**

Con l'aggiornamento del quadro normativo, la Regione Calabria ha inteso dunque infondere nuovi criteri di qualità dei servizi più coerenti con le disposizioni relative alle logiche di autorizzazione al funzionamento e all'accreditamento di tutti i servizi.

La Regione in tale prospettiva è impegnata a facilitare la riattivazione della programmazione in ambito zonale già prevista dalla Legge regionale n. 23/2003 e a promuovere l'ammissibilità dei contributi esclusivamente nel rispetto degli indirizzi del piano triennale dei servizi socio educativi per l'infanzia

La situazione calabrese descritta sinteticamente in un quadro di grande difformità su base territoriale, con aree carenti di servizi e aree più sviluppate, può riconnettere un tessuto per “risignificare parole e pratiche nei luoghi dell’infanzia”.

Per raggiungere questo obiettivo la società calabrese dovrà cogliere il complesso delle regole introdotte e tradurle in nuove opportunità di lavoro nel settore educativo e nella creazione di servizi di tipo innovativo, prevedendo una cooperazione strategica tra politiche sociali e politiche del lavoro.

L’efficacia delle disposizioni di legge sarà rafforzata dall’azione di monitoraggio di tutti i servizi per l’infanzia con l’obiettivo di far emergere nel complesso l’offerta e la domanda pubblica e privata, compresi i servizi normalmente non censiti dalle indagini ufficiali.

Nello spirito del rafforzamento della capacità istituzionale saranno diffuse le attività concernenti l’animazione territoriale, i percorsi formativi degli operatori, le azioni di coordinamento pedagogico territoriale e il sistema informativo regionale (integrato al SINSE) che consentirà in modo strutturato di acquisire un’unica base informativa decisiva all’orientamento generale delle politiche.

I servizi per l’infanzia sono un servizio alle famiglie, alle donne e, soprattutto, un diritto dei bambini.

È per loro che pensiamo ad una Europa in crescita, intelligente e sostenibile.