



GRUPPI TECNICI DI APPROFONDIMENTO E AUTO-FORMAZIONE

LA DIMENSIONE DELLA QUALITÀ E DELLA SOSTENIBILITÀ DEI COSTI DEI SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA

Sintesi dell'incontro 22 aprile 2013 Roma

Introduzione

Qualità e sostenibilità dei costi di gestione dei servizi sono stati i temi principali e di condivisione del secondo gruppo di approfondimento che si è svolto a Roma presso il Dipartimento per le politiche della famiglia.

L'incontro si è aperto con una breve descrizione delle attività così come previste dal nuovo piano di realizzazione del Monitoraggio sullo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia il quale, oltre alle normali azioni di rilevazione dei dati sullo sviluppo del sistema, ha previsto l'approfondimento di tre temi ritenuti cruciali nell'attuale processo di crescita del sistema:

- 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.

I diversi territori, già da alcuni anni, hanno cominciato a riflettere su cosa significa e quali sono gli aspetti principali che possono definire non solo la qualità di un servizio ma anche e soprattutto del sistema dei servizi.

I primi approfondimenti

Parlare di qualità del sistema dei servizi educativi per la prima infanzia significa liberare il campo da alcune imprecisioni, prima fra tutte quella che fa coincidere il processo di rilevazione della qualità dei servizi con la semplice certificazione (esempio certificazione ISO 9001, ed altre): tale processo, infatti, corrisponde a qualcosa di più complesso che implica una valutazione della struttura, dell'organizzazione e del funzionamento.



Le indagini più recenti condotte sui servizi educativi per la prima infanzia evidenziano una richiesta sempre maggiore, da parte delle famiglie, “di flessibilità organizzativa” - che potrebbe essere più agevolmente accolta con una maggiore diversificazione dei servizi – e, al contempo, “di qualità” che dipende in larga parte dagli standard fissati dal decisore pubblico e dai regolamenti conseguenti.

L'accoglienza delle richieste di “flessibilità organizzativa” potrebbe da un lato far fronte alle esigenze di famiglie in cui i genitori siano occupati con nuove condizioni di lavoro (con orari frammentati o su turni o legate a periodi particolari della vita professionale), dall'altro contemplare una modulazione di utilizzo del servizio diversa da quella del nido d'infanzia.

Le richieste “di qualità” mostrano come i servizi educativi, che le famiglie sarebbero disposte a richiedere, sembrano delinearsi come servizi a valenza pedagogica e di socialità per i bambini (che spesso non hanno fratelli) e contestualmente di supporto educativo al ruolo genitoriale. I dati evidenziano che, nelle Regioni dove la qualità e la diversità dell'offerta dei nidi sono alte, c'è una maggiore fiducia dei genitori nelle strutture e una domanda crescente di servizi. Emerge inoltre che l'elevato costo del servizio all'utente sembra frenare la domanda solo in caso di offerta percepita di bassa qualità, mentre ha un ruolo trascurabile dove il grado di soddisfazione è medio-alto.

Sintetizzando alcuni punti ricorrenti nella copiosa letteratura che si è sviluppata sul tema in oggetto negli ultimi decenni, le aree di prevalente convergenza nella definizione degli elementi che concorrono alla qualità di un servizio educativo per la prima infanzia, sono costituite da:

- la sottolineatura della centralità dei bambini e della loro identità di competenza;
- il riconoscimento di un ruolo attivo alle famiglie come interlocutrici primarie del progetto del servizio;
- il consolidamento, nel tempo, della relazione tra bambini, educatori e genitori, con il pieno riconoscimento di identità e relazionalità attiva e costruttiva ad ognuno dei tre soggetti;
- la necessità di determinarne precisi standard strutturali e organizzativi;
- la priorità della progettazione educativa nella predisposizione di contesti organizzati che possano essere utilizzati in modo originale e personale dai bambini;
- la forte rilevanza di strutture di direzione organizzativo-gestionale e di coordinamento pedagogico;
- il riferimento a norme e regole che possano sostanziare e, al contempo, porre limiti di orientamento all'azione di governo del sistema, coniugandosi, inoltre, con le necessarie e correlate strategie e procedure di regolazione e controllo.

Le riflessioni condotte sugli aspetti sopra ricordati muovono da una interpretazione multidimensionale della qualità e da una valorizzazione dei suoi diversi “profili”,

interpretabili in contesti diversi (aree regionali o locali), e in diverse specifiche situazioni (servizi). In particolare la diversificazione sempre più forte dei soggetti gestori dei servizi per l'infanzia e l'attenzione alle procedure di autorizzazione al funzionamento e di accreditamento hanno fermato l'attenzione sul tema della valutazione della qualità. Tenuto conto che il ricorso allo strumento della "certificazione di qualità" (in uso nell'ambito degli enti pubblici, delle aziende *non profit* e *profit*) viene considerato poco significativo per il suo scarso orientamento alla comprensione delle relazioni e dei processi che si realizzano all'interno dei servizi educativi, diventa sempre più importante promuovere nuove esperienze nelle quali l'attività di valutazione della qualità viene intesa come un elemento fondamentale della *governance* territoriale dei servizi per l'infanzia.

Accanto a questi approfondimenti, un altro tema oggetto di interesse è quello sui costi e sulla sostenibilità dei servizi educativi.

Il tema dello sviluppo sostenibile delle politiche insieme a quello del rapporto fra qualità e costi tocca, infatti, la realtà dei servizi educativi per la prima infanzia a partire dagli anni '80, quando tre fenomeni si mostrano in modo concomitante:

- il consolidamento dei progetti;
- lo sviluppo delle liste di attesa;
- la difficoltà di sviluppare ulteriormente il sistema.

Due fenomeni specifici si sono sviluppati a partire dalla metà degli anni '80:

- la diversificazione delle tipologie di servizio, mediante lo sviluppo, a partire dall'esperienza del nido, dei servizi integrativi (centro per bambini e famiglie, spazio gioco per bambini, servizi e interventi educativi in contesto domiciliare);
- la diversificazione dei soggetti gestori, mediante lo sviluppo di un crescente protagonismo del privato sociale integrato con il consolidato protagonismo dei Comuni.

Alcune recenti indagini condotte nell'ambito del Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia, hanno posto in evidenza tre importanti aspetti:

- un diverso grado di diffusione dei servizi sul territorio, da cui deriva una forte differenziazione delle opportunità di accesso ai nidi da parte dei bambini e delle famiglie che risiedono in diverse parti del Paese;
- una forte sviluppo dell'iniziativa privata, sviluppata soprattutto nelle aree territoriali che già possono contare su una presenza consolidata di servizi pubblici;
- uno sviluppo sempre più consistente dei servizi integrativi soprattutto nelle aree già coperte dalla presenza di nidi (tale aspetto evidenzia come tali servizi non concorrano al processo di riequilibrio nella distribuzione territoriale dei servizi).

Il tema dei costi è dunque centrale in una buona politica di integrazione e sviluppo di questi servizi.

Oggi noi sappiamo infatti che:

- esiste un livello “incomprimibile” di costo che costituisce condizione fondamentale perché si produca la qualità (in primis il costo del lavoro nel rispetto dei parametri contrattuali e di condizioni non precarie che costituiscono prerogativa essenziale per garantire continuità alle attività);
- l’investimento su costi di sistema, come quelli legati al coordinamento pedagogico, favorisce l’ottimizzazione della qualità dell’offerta;
- solo se la parte pubblica copre la maggior parte dei costi di gestione, possono determinarsi le condizioni per un accesso generalizzato ed equo.

Le analisi del problema evidenziano come, se da un lato esistono costi su cui risulta difficile operare modifiche (qualora si desideri mantenere livelli di qualità medio-alti), dall’altro è possibile intervenire su aspetti organizzativi in modo da mantenere alta la qualità ma abbassare i costi di spesa.

A tale scopo risulta indispensabile riflettere e procedere alla realizzazione di approfondimenti in grado di evidenziare:

- il piano dei costi dei servizi;
- il progetto organizzativo degli spazi;
- l’organizzazione interna del servizio (organizzazione dei gruppi sezione, giorni e orario di apertura del/i servizio/i, sistema dei turni, etc.);
- gli aspetti qualitativi del servizio erogato.

L’analisi comparata di questi piani diversi può aiutare a delineare alcune linee guida importanti per la sostenibilità di questi servizi nei diversi territori del Paese.

Le prospettive di lavoro

Le riflessioni scaturite da queste brevi indicazioni ha permesso di ritagliare un momento di condivisione dal quale sono emersi i punti di maggiore problematicità su cui il gruppo ha deciso di lavorare. In particolare si è proposto di procedere a:

- una maggiore chiarificazione delle tipologie dei servizi educativi per la prima infanzia le quali, benché condivise anche al livello di nomenclatore interregionale, sono spesso oggetto di interpretazioni disomogenee da parte dei diversi territori implicando la necessità di una maggiore chiarezza e condivisione;
- un approfondimento dei quadri contrattuali applicati alle educatrici;
- un’analisi e condivisione degli standard strutturali e organizzativi;
- una chiarificazione del tema della formazione iniziale e in servizio;
- una rappresentazione delle funzioni di sistema (come si attrezza il pubblico e il privato, come si organizza per promuovere un sistema più allargato).

Questo momento ha permesso al gruppo di condividere anche la metodologia di approfondimento di tali problematicità: in particolare si è convenuto di procedere attraverso la narrazione/condivisione di esperienze concrete in una prospettiva di

decontestualizzazione, per quanto possibile, rispetto al territorio in cui tale esperienza si è svolta.

A questa condivisione ha fatto seguito una prima ripartizione dei temi di approfondimento da presentare nella data del 23 maggio 2013. In particolare si è pensato di fermare l'attenzione su:

- tipologie dei servizi educativi per la prima infanzia e loro approfondimento (Sandra Benedetti – Regione Emilia-Romagna);
- modelli organizzativi dei servizi educativi per la prima infanzia (Atonia Labonia – Regione Lazio, Antonella Migliore – Valle d'Aosta);
- cucina interna, cucina esterna: modelli organizzativi (Referenti Comune di Roma);
- ambiti e costi di gestione (Francesco Nuti – Regione Toscana);
- unione dei Comuni (Cristian Fabbi – Direttore Azienda per i Servizi educativi Bassa Reggiana);
- le sezioni primavera: intese e norme di regolazione (Sergio Govi).