

## **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 23 maggio 2013 Roma**

##### **Introduzione**

Nella prospettiva di organizzare un processo di progressivo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia (Nidi d'infanzia e servizi integrativi) appare sempre più importante promuovere una riflessione attenta sulla qualità dei servizi e sulla loro sostenibilità.

Nel quadro più complesso della qualità e sostenibilità dell'offerta, i servizi alla prima infanzia sono stati oggetto di numerose ricerche ed iniziative specifiche, volte a definire modelli, metodologie e azioni per lo sviluppo della qualità e della cultura dei servizi.

Le ragioni di questa crescente attenzione verso la qualità sono riconducibili all'acquisizione della consapevolezza sulla rilevante importanza sociale e educativa che le strutture per l'infanzia assumono e della relativa difficoltà a mantenere "sotto controllo" i molteplici aspetti del servizio offerto.

Investire sui servizi all'infanzia non è questione che riguarda solo le politiche familiari, e neppure è solo questione – relevantissima - della tutela dei diritti dei piccoli cittadini: è questione che riguarda anche 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 (1,3 figli per donna secondo le ultime statistiche del 2007)<sup>2</sup>, 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

realizzazione 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 negli asili nido.

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.

Rappresenta, dunque, una criticità degna di attenzione il fatto che ancora oggi i tassi di accoglienza della domanda delle famiglie, rispetto a questa tipologia, di servizi sia solo marginalmente soddisfatta e che essi siano riservati, nel nostro Paese, ad una minoranza di bambini (18.9%), con qualche eccezione per alcune Regioni del Centro-Nord (27-28%).

Per di più, il non avere tenuto presente nelle scelte politiche gli indirizzi della Commissione europea-Rete per l'infanzia (Quaranta obiettivi di qualità per i servizi per l'infanzia, 1996) - che consigliava di impegnare almeno l'1% del PIL per creare servizi per la prima e seconda infanzia (obiettivo 7) – ha trattenuto l'Italia nei livelli bassi tra i Paesi della Comunità per l'offerta di servizi educativi in particolare per la prima infanzia.

Riflettere su questi aspetti rappresenta un primo passo da cui muovere per ripensarli in un'ottica di maggiore qualità e sostenibilità.

### **Gli approfondimenti**

- Intervento di Aldo Fortunati – Docente Università degli studi di Firenze

Il costo della qualità e la qualità del costo: se la buona organizzazione sostiene la qualità di un servizio educativo ottimizzando l'impiego delle risorse. Riflessioni a partire da alcune esperienze.

L'incontro del 23 aprile si è aperto con un intervento di Aldo Fortunati che ha proposto una lettura dei dati sui costi di gestione di un piccolo gruppo di servizi gestiti da alcune realtà territoriali presenti al seminario. La riflessione sulla rielaborazione dei dati ha rappresentato un momento di ripensamento di alcuni temi non solo da parte delle realtà direttamente coinvolte, ma anche delle altre. La restituzione ha costituito un utile esercizio per riflettere anche sulla relazione tra qualità e costi.

- Intervento di Sandra Benedetti – Docente Università degli studi di Firenze

Le tipologie dei servizi educativi per la prima infanzia; precisazioni e chiarimenti utili a partire dal nomenclatore interregionale.

A partire dall'esperienza emiliana la dott.ssa Sandra Benedetti ha provato a delineare e commentare l'articolazione delle tipologie dei servizi educativi per la prima infanzia, senza perdere di vista l'attuale nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali.

Il testo della nuova legge regionale 22 giugno 2012, n. 6 definisce una serie di norme comuni per tutti i servizi e norme specifiche per le diverse tipologie: nidi d'infanzia (comprensivi di micronidi e sezioni primavera); servizi domiciliari (piccolo gruppo educativo fino a 4 oppure 7 bambini); servizi integrativi (spazio-bambini e centro per bambini e genitori) e servizi sperimentali (che devono essere sottoposti a una preventiva valutazione da parte di un nucleo tecnico regionale).

In particolare, la normativa definisce il titolo di studio richiesto per svolgere il ruolo di educatore in tutti i servizi per l'infanzia: ad oggi un diploma con indirizzo pedagogico o magistrale e, dal 2015, laurea triennale specifica. Per tutti i servizi la direttiva rende obbligatorio il rispetto dei requisiti di sicurezza, igiene, funzionalità dell'ambiente e tutela del benessere dei piccoli.

Per quanto riguarda i nidi, è previsto un rapporto numerico tra personale e bambini delle diverse classi (1 a 5 per la fascia 3-12 mesi; massimo 1 a 7 tra i 12 e i 36 mesi nel tempo pieno e 1 a 8 nel tempo parziale; 1 a 10 tra i 24 e i 36 mesi).

Diverse le novità per i servizi domiciliari o piccoli gruppi educativi: la Regione ha innanzitutto stabilito che saranno integrati nel sistema regionale dei servizi attraverso la collaborazione con i coordinatori pedagogici e ha semplificato le norme che definiscono i requisiti degli spazi e degli ambienti. Per questi servizi, si stabilisce inoltre che il numero massimo dei bimbi accolti dovrà essere di 7.

Il sistema regionale contempla anche i servizi integrativi che affiancano i nidi e sono caratterizzati da una possibilità di frequenza diversificata e non hanno il servizio di mensa. Tra questi, ci sono gli spazi per bambini che prevedono l'affido e, per le fasce tra i 12 e i 36 mesi, un rapporto tra educatori e bambini di 1 a 8, per quella tra 18 e 36 di 1 a 9 e tra i 24 e 36 di 1 a 12. Rientrano nei servizi integrativi anche i centri bambini e genitori o adulti accompagnatori.

Le nuove norme aprono alle sperimentazioni di servizi per l'infanzia, accogliendo così le nuove richieste di flessibilità delle famiglie e dei territori. In questi casi, le proposte devono prevedere un progetto pedagogico, che sarà sottoposto al vaglio del nucleo regionale di valutazione, e personale educativo in possesso del titolo di studio previsto dalla direttiva.

Tra le proposte per le famiglie, la direttiva prevede anche che i Comuni possano predisporre albi di personale al quale possano ricorrere le famiglie per organizzare autonomamente iniziative di conciliazione (che non necessitano di alcun tipo di

autorizzazione) e l'organizzazione di servizi ricreativi che prevedono una frequenza occasionale di bambini per un massimo di due ore al giorno.

- Intervento di Sergio Govi – MIUR

Le sezioni primavera: dalle intese alle norme di regolazione, cercando di capire e precisare le caratteristiche fondamentali dell'offerta

Con legge finanziaria del 2007 è stata introdotta una disposizione normativa che prevedeva la costituzione in via sperimentale di sezioni "primavera", da aggregare alla scuola dell'infanzia, per accogliere bambini di età compresa tra i 24 e i 36 mesi, al fine di dare una risposta alla domanda delle famiglie per i servizi della prima infanzia, contribuendo alla diffusione di una cultura attenta ai bisogni e alle potenzialità dei bambini, in coerenza con il principio della continuità educativa.

La Sezione Primavera è stata pensata esclusivamente in funzione di un gruppo "omogeneo" di bambini, in spazi adeguati, con gruppi ridotti (da 15 a 20 bambini) con un rafforzamento della presenza degli insegnanti/educatori (in modo da non superare il rapporto 1:10 che è tipico della sezione grandi dei nidi).

Le Sezioni Primavera devono accogliere bambini che compiano i due anni di età entro il 31 dicembre dell'anno scolastico di iscrizione. L'inserimento effettivo viene effettuato ad avvenuto compimento del secondo anno di età. Al compimento del trentaseiesimo mese il bambino conserva il diritto al mantenimento del posto all'interno della Sezione Primavera sino al termine dell'anno scolastico in corso.

Dall'anno 2007 sono intervenuti diversi accordi e decreti per la regolamentazione del servizio denominato Sezione Primavera:

- Accordo del 14 giugno 2007 tra il Ministro della Pubblica Istruzione, il Ministro delle Politiche per la famiglia, il Ministro della Solidarietà sociale, le Regioni, le province Autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane, per la promozione di un'offerta educativa integrativa e sperimentale per i bambini dai 2 ai 3 anni - anno scolastico 2007/2008;
- Accordo quadro del 20 marzo 2008 per la realizzazione di un'offerta di servizi educativi a favore di bambini dai due ai tre anni, volta a migliorare i raccordi tra nido e scuola dell'infanzia e a concorrere allo sviluppo territoriale dei servizi socio-educativi 0-6 anni - anno scolastico 2008/2009;
- Decreto n. 37 Prot. 3887/MPIOODGOSN del 10 aprile 2008 che ha stabilito i criteri per l'attivazione del servizio educativo delle sezioni primavera quale base per la definizione delle intese regionali;
- Accordo del 29 ottobre 2009 per la realizzazione di un'offerta di servizi educativi a favore di bambini dai due ai tre anni, volta a migliorare i raccordi tra nido e scuola dell'infanzia e a concorrere allo sviluppo territoriale dei servizi socio-educativi 0-6 anni - anno scolastico 2009/2010;

- Decreto ministeriale n. 9 dell'11 novembre 2009 concernente i criteri per l'attivazione del servizio educativo sezioni primavera in riferimento all'accordo del 29 ottobre 2009;
- Accordo quadro triennale del 7 ottobre 2010 per la realizzazione di un'offerta di servizi educativi a favore di bambini dai due ai tre anni di età, volta a migliorare i raccordi tra nido e scuola dell'infanzia e a concorrere allo sviluppo territoriale dei servizi socio-educativi 0-6 anni.

L'ultimo accordo MIUR del 7 ottobre 2010 ha previsto una validità triennale dell'esperienza con l'intento di preparare il superamento della fase sperimentale e conseguire la messa a regime dell'esperienza per l'eventuale stabilizzazione del servizio.

- Intervento di Brunella Fanzone, Francesca Filosa – Comune di Roma

Le diete e la loro approvazione: l'esperienza del Comune di Roma

Le Dietiste del Municipio costituiscono un nucleo di monitoraggio composto da n 3 professioniste, con il compito di controllare il funzionamento del servizio mensa dei nidi Comunali e in convenzione del Municipio, controllano la corretta applicazione del capitolato d'appalto della ristorazione scolastica, dalla scuola dell'infanzia alla scuola media; e autorizzano e predispongono diete speciali per motivi di salute e/o etico/religiosi. Il servizio di ristorazione scolastica si distingue in gestione diretta ossia gestito direttamente dal Comune di Roma e Municipio territorialmente competente, e gestione autonoma gestito dalla scuola, che in base all'autonomia scolastica effettua la gara d'appalto, (sempre su indicazione del Capitolato Speciale D'appalto del Comune di Roma Dipartimento XI), per l'affidamento del servizio di refezione alla ditta risultata aggiudicataria della gara.

L'appalto per il servizio di ristorazione scolastica per entrambe le gestioni ha la durata di cinque anni.

L'alimentazione al Nido e in tutte le mense scolastiche è basata su un piano alimentare formulato dai pediatri nutrizionisti dell'Università 'La Sapienza' e tiene conto delle esigenze dei bambini aventi allergie o intolleranze o regole alimentari diverse perché appartenenti ad altre etnie.

Il menù proposto è differenziato per settimane e stagioni ed è ispirato al modello mediterraneo.

- Intervento di Francesco Nuti – Regione Toscana

I costi di gestione dei servizi; da una indagine pilota al nuovo sistema informativo regionale

La Regione Toscana dispone ormai da dieci anni di un apparato normativo idoneo ad affrontare anche il delicato tema della regolazione e del controllo dei servizi in modo coordinato e tale da poter effettivamente garantire bambini e famiglie che frequentano i servizi sia pubblici che privati.

Nel corso di questo periodo la Regione ha impegnato forze e fondi per definire un quadro di riferimento il più possibile ampio e condiviso rispetto alla qualità dei servizi e, oggi, riguardo anche i costi di gestione.

Nell'ultimo periodo è stata sviluppata un'indagine realizzata nell'ambito dei programmi di attività del Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza. Dati riferiti all'anno educativo 2007/2008 (organizzazione del servizio) e all'anno solare 2008 (costi di gestione)

### ***Campione***

Servizi educativi toscani (pubblici e privati). Adesione su base volontaria da parte di più della metà dei servizi (campione effettivo: 437 casi).

### ***Criteri di analisi***

Dimensioni di analisi

- Costo del lavoro
- Costo del servizio (con riferimento ai costi diretti di gestione)

Classificazione per:

- Tipologia
  - Nidi d'infanzia (nidi, micro-nidi e sezioni primavera)
  - Servizi integrativi al nido
- Titolarità e modalità di gestione
  - Titolarità pubblica e gestione diretta
  - Titolarità pubblica e gestione in appalto
  - Titolarità privata con autorizzazione/accreditamento o in concessione a privato

Anche in questo caso l'approfondimento di questo tema è apparso estremamente utile e importante non solo per approfondire la conoscenza di questi servizi sul territorio, ma anche per meglio orientare l'intervento politico.

- Intervento di Cristian Fabbi – Direttore Azienda per i servizi educativi Bassa Reggiana

Una riflessione sui contratti di lavoro al nido d'infanzia

Le leggi regionali definiscono gli standard e le condizioni per la realizzazione, la gestione, la qualificazione e il controllo dei servizi per la prima infanzia all'interno di un sistema educativo complessivo che vede la presenza di soggetti pubblici e privati.

La gestione dei servizi può essere esercitata da:

- Enti locali, in via diretta o in forma associata;
- Altri soggetti pubblici;
- Soggetti privati accreditati e/o convenzionati con l'Ente locale;
- Soggetti privati scelti dal Comune mediante procedura ad evidenza pubblica;
- Soggetti privati autorizzati al funzionamento;

Le leggi regionali, implicitamente o esplicitamente, richiedono ai soggetti gestori del servizio, tra le varie condizioni, l'applicazione al personale del CCNL (di settore) secondo il profilo professionale di riferimento. Ciò significa che il rapporto di lavoro del personale è di natura subordinata. Va escluso, quindi, il lavoro autonomo e parasubordinato.

I CCNL:

- contemplano l'attività di asilo nido e servizi alla prima infanzia nella loro sfera di applicazione;
- prevedono una struttura organizzativa del servizio educativo ben definita;
- prevedono, oltre alle educatrici di asilo nido, le altre figure - profili professionali specifici con relativo inquadramento e mansionario - necessarie per lo svolgimento dell'attività (ausiliari, cuochi, assistenti di asilo nido e coordinatori);
- definiscono l'orario di lavoro specifico delle singole figure professionali;
- distinguono per le educatrici le ore di attività frontale da quelle di attività collegiale/funzionale/integrativa;
- prevedono la formazione e l'aggiornamento obbligatorio.

Quali sono i CCNL del settore educativo per la prima infanzia? Possiamo individuare almeno 4 forme contrattuali:

- CCNL Autonomie locali/Cgil - Cisl - Uil Funzione Pubblica (2006/2009):

asili nido e servizi all'infanzia comunali

- CCNL AGIDAE /Flc Cgil - Cisl Scuola - Uil Scuola (2010/2012):

asili nido e servizi all'infanzia a gestione cattolica

- CCNL FISM/Flc Cgil-Cisl Scuola - Uil Scuola (2006/2009):

asili nido e servizi all'infanzia di ispirazione cristiana

- CCNL ANINSEI/Flc Cgil - Cisl Scuola - Uil Scuola (2010/2012):

asili nido e servizi all'infanzia a gestione laica

La scelta del contratto dipende essenzialmente da:

- dalla natura del soggetto gestore pubblico o privato;
- dall'appartenenza del gestore, se privato, ad un'associazione datoriale che stipula o che aderisce ad un determinato ccnl di settore;
- dalla adesione implicita o esplicita a un ccnl di settore;
- da quanto previsto nell'eventuale appalto o convenzione

Attualmente Il CNEL considera che mediamente il costo del lavoro incida per l'84,4% sui costi generali.

Il valore, però, è da considerarsi orientativo perché soggetto in particolare a quattro varianti:

- CCNL applicato
- rapporto addetti/bambini diverso a seconda delle regioni
- Orario contrattuale di lavoro
- variabilità costi generali (affitti, mensa, utenze ecc.).