

## GRUPPI TECNICI DI APPROFONDIMENTO E AUTO-FORMAZIONE

### ORGANIZZAZIONE DI UFFICI DI AREA VASTA (AMBITI/DISTRETTI/ZONE) PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DEI SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA

#### **Sintesi dell'incontro 29 aprile 2013 NAPOLI**

##### **Introduzione**

In molte regioni sono stati individuati e resi operativi organismi intermedi tra la Regione ed il singolo comune, per esercitare funzioni diverse in aree territoriali di dimensioni adatte.

Il Piano di Azione Coesione Servizi di Cura in particolare individua come beneficiari principali del Programma stesso questi soggetti intermedi, gli "Ambiti", competenti per la programmazione e la organizzazione dei servizi per la infanzia.

Considerato che la pratica della programmazione d'ambito non è ancora consolidata in molti territori del sud, il gruppo potrà approfondire questo tema, attraverso il confronto tra esperienze e modelli.

Il gruppo di approfondimento si è aperto con l'obiettivo di avviare la riflessione su quali possono essere, a livello regionale, gli snodi, gli organismi e le funzioni esercitate dai diversi organismi per migliorare le prospettive di *governance* del sistema.

L'incontro si è aperto con una breve introduzione da parte della dott.ssa Roberta Ceccaroni (Dipartimento per le politiche della famiglia) che ha illustrato la cornice all'interno della quale si collocano gli incontri di approfondimento, fermando l'attenzione sul Piano di Azione e Coesione<sup>1</sup>. La strategia intrinseca al programma è quella di mettere in campo un intervento aggiuntivo rispetto alle risorse già disponibili. Beneficiari del programma saranno gli ambiti territoriali, a cui sono attribuite le risorse ripartite che verranno trasferite sulla base dei progetti presentati. I comuni sono coinvolti in quanto soggetti responsabili dell'erogazione dei servizi di cura sul territorio. L'obiettivo posto è quello di potenziare nei territori ricompresi nelle 4 regioni l'offerta dei

<sup>1</sup> <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/fondi/piano-di-azione-coesione/>

servizi all'infanzia (0-3 anni) e gli anziani non autosufficienti (over 65), riducendo l'attuale divario offerta rispetto al resto del Paese. La dotazione finanziaria è di **730 milioni**, di cui 400 per i servizi di cura all'infanzia e 330 agli anziani non autosufficienti.

L'intervento è organizzato per piani regionali, con questa scelta si vuole favorire la presentazione e l'attuazione di progetti differenziati in relazione alle diverse normative regionali e alle diverse realtà territoriali.

I risultati attesi per l'ambito di intervento relativo ai servizi per l'infanzia sono i seguenti:

- a) aumento strutturale dell'offerta di servizi (asili nido pubblici o convenzionati; servizi integrativi e innovativi);
- b) estensione della copertura territoriale e sostegno alla gestione delle strutture;
- c) sostegno alla domanda e accelerazione dell'entrata in funzione delle nuove strutture;
- d) miglioramento della qualità e della gestione dei servizi socio educativi.

A questo, ha fatto seguito l'intervento del dott. Antonio Oddati il quale in maniera sintetica ha esplicitato il lavoro fatto dal 2000 ad oggi dalla Regione Campania sulle aree vaste e sulla definizione del loro ruolo il quale sarà oggetto di un'ulteriore revisione e ridefinizione in relazione alla pubblicazione del "Il Piano sociale regionale".

L'intervento del dott. Aldo Fortunati, invece, si è delineato quale cornice di riferimento funzionale all'approfondimento dei lavori.

### **I primi approfondimenti**

Il tema affrontato in questo gruppo è apparso importante non solo per le quattro regioni del PAC ma per tutte le aree territoriali del Paese, poiché risponde all'esigenza di definire politiche di controllo, forme di programmazione, regolazione, etc. da attribuire a situazioni intermedia tra i Comuni e la regione.

L'area vasta, individuata come dimensione di programmazione da diversi territori regionali, si pone come livello di coordinamento programmatico, che non configura una dimensione istituzionale, ma si sviluppa autonomamente rispetto alla riflessione sulla città metropolitana, prevista dal Titolo V della Costituzione e collegata al nuovo Codice delle autonomie locali.

Il tema è poi stato affrontato muovendo da alcuni dati che è possibile trovare nei rapporti di monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia, i quali consentono di disporre di una fotografia dettagliata sulla numerosità dei servizi presenti sul territorio che, a loro volta, conducono a una riflessione accorta sugli strumenti utilizzati per sostenere e sviluppare il sistema dei servizi educativi per la prima infanzia.

I dati disponibili sono molti e sono possibile base di letture approfondite. In particolare le rilevazioni riconducibili ai rapporti di monitoraggio evidenziano:

- crescita del sistema;
- centralità del nido nel sistema integrato dei servizi per la prima infanzia;
- integrazione pubblico/privato;
- diversificazione quantitativa nella distribuzione territoriale delle opportunità;
- diversificazione qualitativa dei sistemi territoriali nelle principali macro-aree.

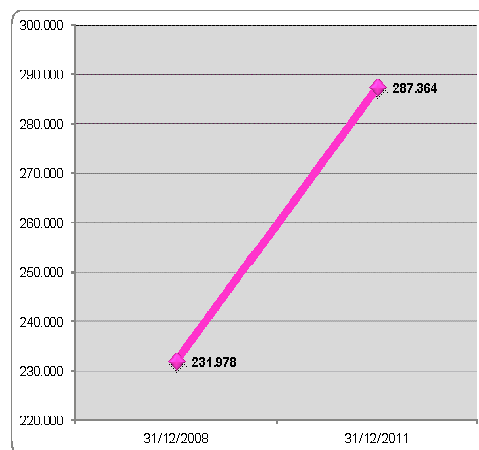
Illustrare un fenomeno come quello dello sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia non è cosa semplice perché riconducibile ad aspetti complessi che, se non analizzati con cura, rischiano di fuorviare o offrire un'immagine non chiara. Per questa ragione, i principali dati cui facciamo riferimento, derivano sia da alcune delle edizioni annuali dell'indagine Istat sulla spesa sociale dei Comuni, sia dalla raccolta integrata dei dati messi a disposizione dalle Regioni e Province autonome. A questi dati abbiamo ritenuto di integrare anche quelli derivabili da altre fonti e in particolare:

- i dati MIUR sugli “accessi anticipati alla scuola dell'infanzia” e sulle “sezioni primavera”;
- 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.

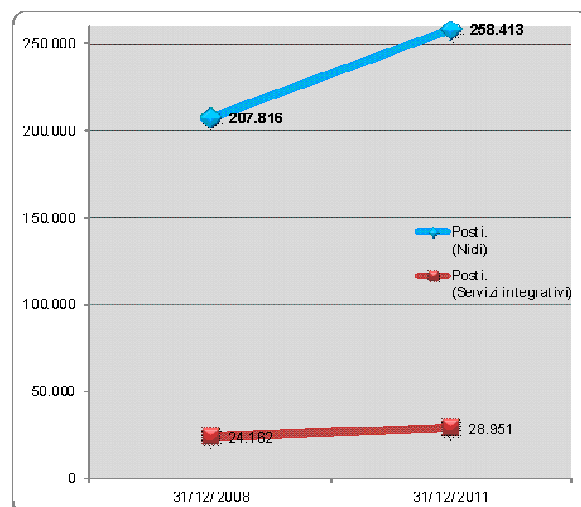
Sebbene il quadro delle fonti sopra richiamato sia, per sua natura, complesso e non sempre – sia dal punto di vista dei riferimenti temporali che da quello della concordanza tra i campi informativi trattati – “allineato”, lo sguardo che complessivamente ne deriva restituisce un'informazione più corretta e completa del generale quadro di opportunità per i bambini e le famiglie, mentre, al contempo, consente di conoscere 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.

Alcune linee di tendenza emergono con nettezza dall'analisi dei dati:

- il sistema dei servizi cresce consistentemente nella sua dimensione (da 231.978 posti al 31/12/2008 a 287.364 al 31/12/2011, per una percentuale di copertura che passa dal 16,2% al 18,9%);
- il nido rappresenta la tipologia di servizio nel quale si concentra maggiormente l'interesse delle famiglie e

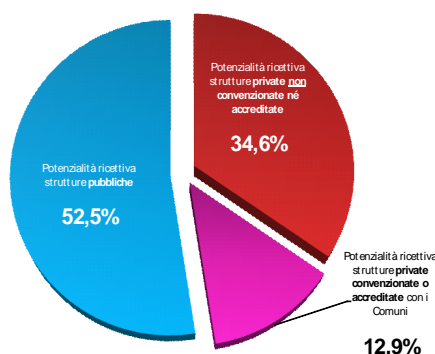
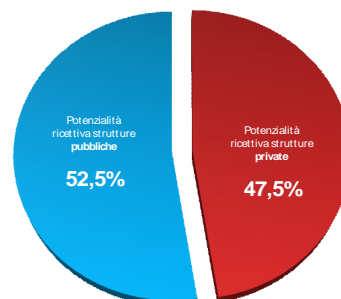
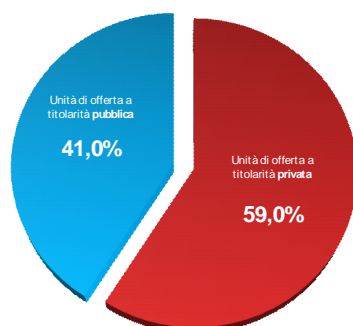


anche la dimensione di sviluppo del sistema dei servizi nel tempo (i posti nelle unità di offerta di nido crescono da 207.816 al 31/12/2008 a 258.413 al 31/12/2011, con un corrispondente incremento della percentuale di copertura dal 14,5% al 17,0%). I servizi integrativi sono protagonisti, invece, di uno sviluppo più contenuto, poiché i posti nelle unità di offerta di servizi



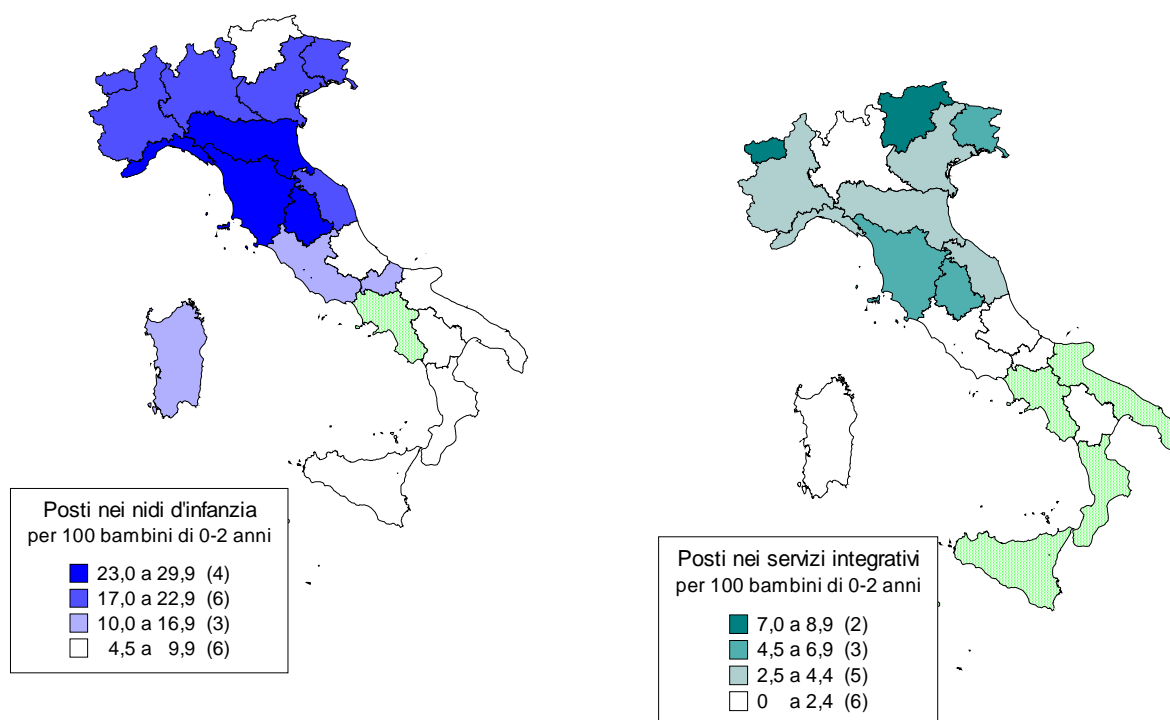
educativi integrativi passano da 24.162 a 28.951, con una percentuale di copertura che cresce solo lievemente, dal 2,1% al 2,4%);

- la relazione tra pubblico e privato rappresenta una determinante fortemente caratteristica dello sviluppo del sistema sotto una duplice e complementare prospettiva: per un verso i servizi con titolarità privata rappresentano una percentuale significativa e crescente nel sistema (pari al 59,0% delle unità di offerta e al 47,5% della loro complessiva potenzialità ricettiva), ma al contempo cresce la percentuale di servizi privati accreditati e convenzionati con i Comuni (il suo valore, con riferimento ai dati offerti dalle Regioni che ne dispongono, corrisponde al 27,2% di tutta l'offerta privata);



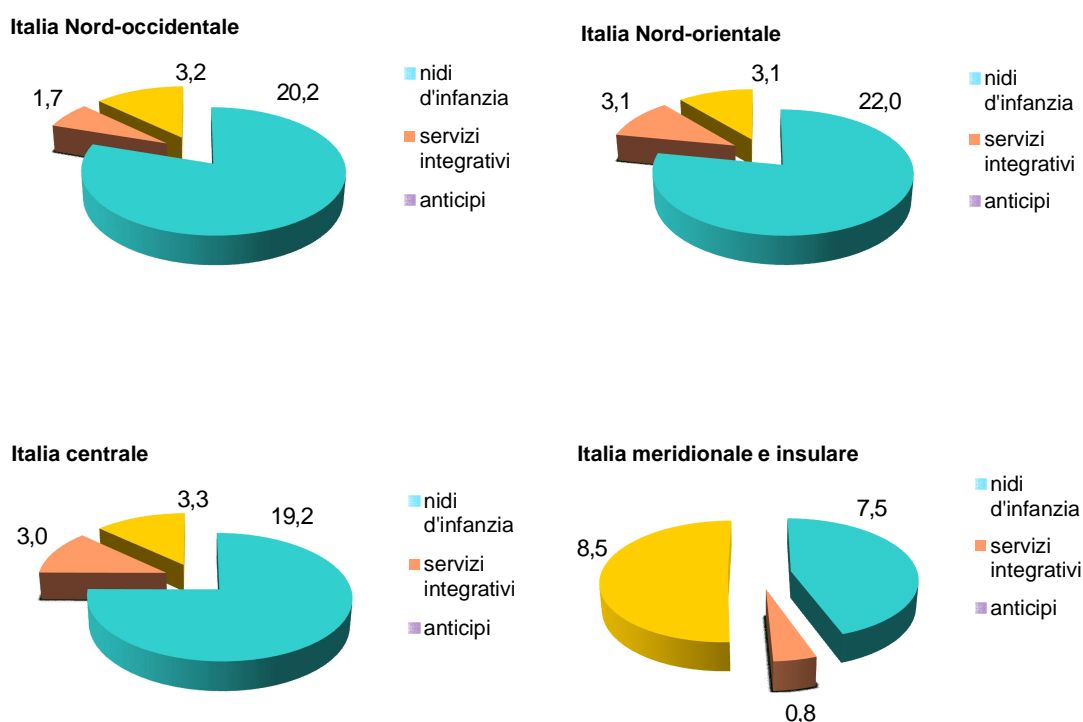
- la diversa distribuzione territoriale dell'offerta di servizi nel Paese continua ad essere un tratto caratteristico e critico della situazione italiana (la percentuale di copertura nel sistema di offerta dei servizi educativi per la prima infanzia – letta per macro-aree – varia dal 21,9% al 25,1% nel centro/nord, mentre si ferma al 7,7% per sud e isole); 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: per un verso, 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 19,2 e 22,0 per i nidi e fra 1,7 e 3,1 per i servizi integrativi, mentre per sud e isole le analoghe percentuali sono pari, rispettivamente, a 7,5 e 0,8,), per l'altro 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 3,1% e il 3,3% nel centro/nord, mentre nel sud salgono all'8,5%).

**Posti/Utenti per 100 bambini di 0/2 anni secondo la tipologia di offerta per Regione e Provincia autonoma – al 31/12/2011**



- analizzando la situazione a livello di macro-aree, 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, mentre nel Mezzogiorno la situazione si rovescia perché la maggioranza dei bambini 0-2 anni accolti in un servizio educativo frequenta, come “anticipatario”, la scuola dell’infanzia. Come dire: se i nidi sono significativamente diffusi non si utilizza altro che marginalmente l’opportunità di accesso anticipato alla scuola dell’infanzia, che diventa invece opportunità prevalente proprio nei casi di carente sviluppo dell’offerta di nido, l’aspetto maggiormente problematico è che le Scuole dell’infanzia non sono pensate né strutturalmente, né organizzativamente ad accogliere bambini al di sotto dei 3 anni.

**Percentuale di copertura nei nidi d’infanzia, nei servizi integrativi e nelle scuole dell’infanzia (anticipi) per macro-area. Al 31/12/2011**



Al termine di questa breve analisi, si propongono alcune forme di integrazione fra i diversi dati disponibili per rappresentare il quadro complessivo delle opportunità di accesso a un servizio educativo da parte dei bambini da 0 a 3 anni. Procedendo in questo senso, e integrando le opportunità di accesso ai nidi (17,0%), ai servizi integrativi (2,4%), alla scuola dell’infanzia come anticipatori (5,1%) o come utente ordinario (11%) ne deriva che la possibilità di accesso di un bambino al di sotto dei tre

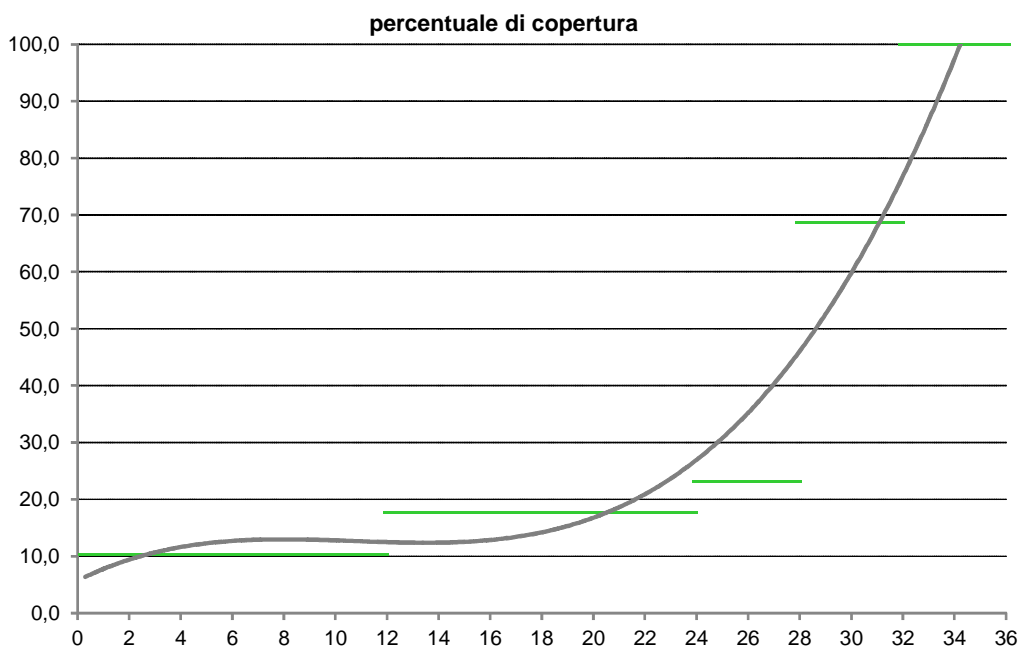
anni a un servizio educativo all'inizio di ogni anno scolastico (all'inizio del mese di settembre) riguarda il 34,9% dei bambini.

Questo risultato – che pure ha il merito di restituire una immagine completa del sistema di offerta dei servizi educativi per la prima infanzia – non deve però essere letto 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.

È necessario chiarire che per realizzare un'analisi del genere 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 un'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.

La conseguenza dell'applicazione del criterio di cui sopra produce il risultato rappresentato nel grafico di seguito riportato.

#### **Percentuale di copertura dei servizi educativi per la prima infanzia secondo i mesi di età dei bambini di 0-2 anni. Anno 2010-2011**



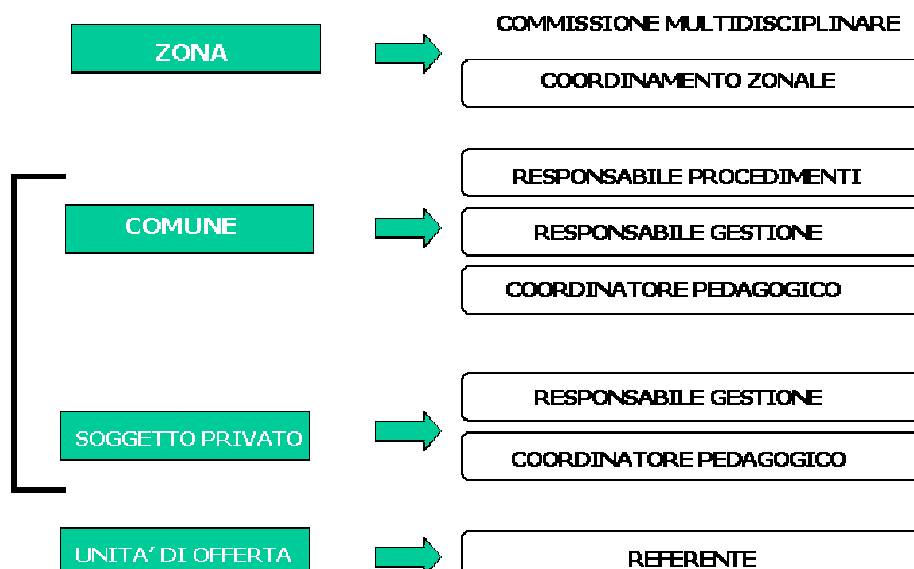
La sua lettura evidenzia che la potenzialità ricettiva dell'offerta nella scuola dell'infanzia è molto consistente, ma rivolta esclusivamente a bambini di età superiore ai 27 mesi; pertanto, ne deriva che la percentuale di copertura dei servizi educativi per i bambini di 28-35 mesi è molto alta (il 68,6% per i bambini di 28-31 mesi ed il 100% per quelli di 32-35 mesi), mentre per i bambini più piccoli, che possono servirsi dei soli nidi e servizi educativi integrativi, la percentuale di copertura è molto più bassa, non arrivando nemmeno al 20% per i bambini nel secondo anno di età e solo a meno del 10% per quelli nel primo anno di vita.

La riflessione su tutti questi aspetti e su quelli che possono coinvolgere i costi di gestione dei servizi educativi per la prima infanzia, inducono a fermare l'attenzione sui modelli di programmazione e di organizzazione degli enti deputati a tale esercizio con particolare riferimento all'area vasta.

Di seguito proviamo a declinare gli snodi cui l'area vasta fa riferimento:

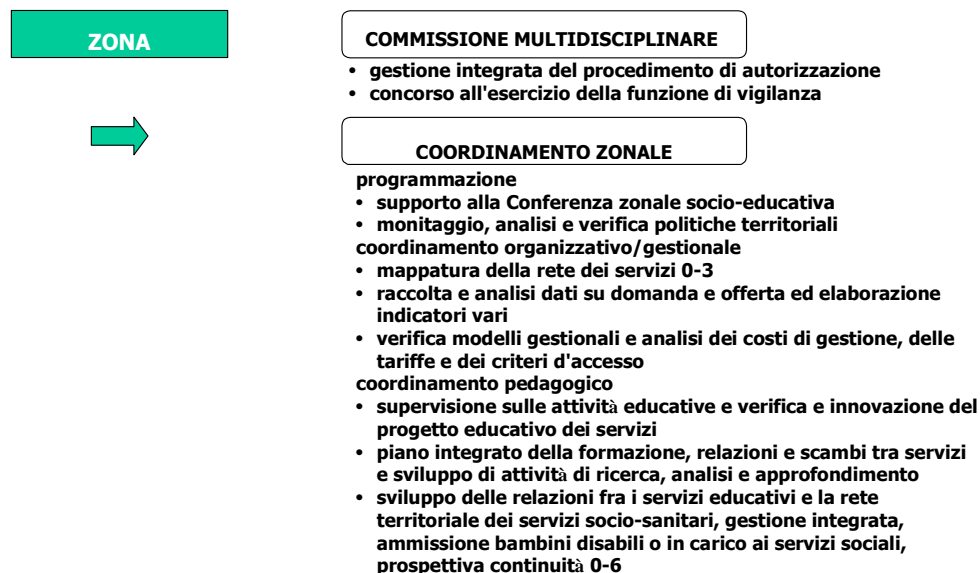


Tali snodi richiedono di definire e precisare gli organismi che fanno capo a ciascuno snodo, come nell'esempio di seguito riportato:

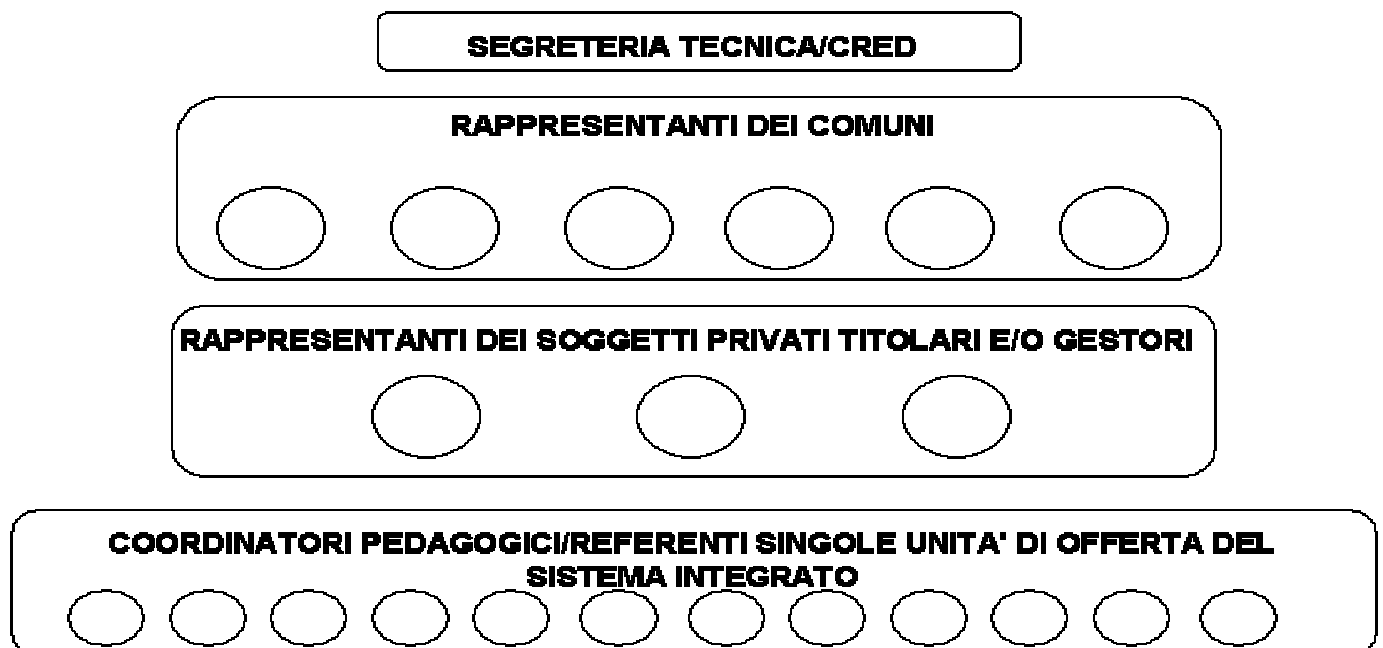




E' facile ipotizzare che ogni area vasta debba dedicarsi agli aspetti socio-educativi con un'organizzazione e funzioni specifiche, come nell'esempio di seguito riportato:



In particolare il coordinamento di area vasta si configura come organismo complesso non solo nelle sue funzioni ma anche nella sua organizzazione, come nell'esempio di seguito riportato:



### **Le proposte di lavoro**

Per la prosecuzione dei lavori sono state individuate come possibili esperienze da coinvolgere, quelle in corso di realizzazione nelle regioni Liguria, Molise, Emilia-Romagna, Marche e Toscana, nei confronti delle quali sarà verificata la disponibilità.

Accanto a questa prospettiva è stata lanciata l'idea di autocandidature da parte delle realtà delle quattro regioni PAC individuate sia nei soggetti presenti che per loro tramite.

