



Presidenza del  
Consiglio dei ministri  
Dipartimento per le  
politiche della famiglia

**M**centro  
nazionale  
DI DOCUMENTAZIONE E ANALISI  
PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA



Ministero del lavoro  
e delle politiche sociali

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



**Rapporto al 31 dicembre 2012**

Istituto  
degli  
Innocenti





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



**Rapporto al 31 dicembre 2012**



Presidenza del  
Consiglio dei ministri  
Dipartimento per le  
politiche della famiglia



centro  
nazionale  
DI DOCUMENTAZIONE E ANALISI  
PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA



Ministero del lavoro  
e delle politiche sociali

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

**Rapporto al  
31 dicembre 2012**

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

Istituto  
degli  
Innocenti



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:**

Caterina Cittadino, Capo Dipartimento Politiche per la famiglia Presidenza del Consiglio; Luciana Saccone, Direttore Generale Dipartimento Politiche per la Famiglia Presidenza del Consiglio; Giuseppe Carlino, Dirigente Dipartimento Politiche per la Famiglia Presidenza del Consiglio; Roberta Ceccaroni, funzionario Dipartimento Politiche per la Famiglia Presidenza del Consiglio; Adriana Ciampa, Dirigente Ministero del lavoro e delle politiche sociali; 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; Tullia Musatti, Istituto di Scienze e Tecnologie della Cognizione, Consiglio Nazionale delle Ricerche; Susanna Mantovani, Centro Interparlamentare Qua\_Si Universiscuola dell'Università di Milano-Bicocca; Francesca Zampano, Dirigente Regione Puglia; Alessandra Celi, Dirigente Regione Calabria; Cristian Fabbi, Direttore Generale Unione dei Comuni della

Bassa Reggiana; Mauro Francia, Dirigente Comune di Modena; Gloria Tognetti, Responsabile dei Servizi educativi e scolastici Comune di San Miniato.

*Elaborazione tabelle e grafici:*

Diego Brugnoli, Attività educative e IDI

*Hanno collaborato:*

Anna Buia, coordinatrice attività editoriali IDI; Cristina Caccavale, grafica IDI; Cristina Gabbiani, coordinatrice Attività educative IDI; Arianna Pucci, ricercatrice Area educativa IDI; Aurora Siliberto, documentalista web IDI.

*Collaborazione ai gruppi tematici di approfondimento:*

Luciana Saccone, Dipartimento per le politiche della famiglia; Roberta Ceccaroni, Dipartimento per le politiche della famiglia; Sergio Govi, MIUR; Aldo Fortunati, Istituto degli Innocenti; Cristina Gabbiani, Istituto degli Innocenti; Maurizio Parente, Istituto degli Innocenti; Arianna Pucci, Istituto degli Innocenti; Sonia Romagnoli, Istituto degli Innocenti; Michele Colavito, Istituto degli Innocenti; Elena Angela Peta, Officina Famiglia; Lamberto Baccini, ANCI nazionale; Sabrina Gastaldi, ANCI nazionale; Mauro Francia, ANCI Emilia-Romagna; Paola Sacchetti, ANCI Emilia-Romagna; Maria Elena Tartari, CISIS; Massimo Mari, CGIL; Annabella Vallanzano, Regione Abruzzo; Cesare Nisticò, Regione Calabria; Pasquale Folino, Regione Calabria; Renato Scordamaglia (FORME PA), per Regione Calabria; Anna Maria Ciaccio, Regione Calabria; Sonia Belvedere, Regione Campania; Gino Passarini, Regione Emilia-Romagna; Sandra Benedetti, Regione Emilia-Romagna; Angela Fuzzi, Regione Emilia-Romagna; Nadia Bazzano, Regione Liguria; Renato Scuterini, Regione Marche; Marco Musso, Regione Piemonte; Antonella Caprioglio, Regione Piemonte; Maria Gradogna, Regione Piemonte; Marida Cardillo, Regione Piemonte; Cristina Galasso, Regione Piemonte; Vito Abbatantuono, Regione Puglia; Stefania Giliberti, Regione

Puglia; Angelo Valerio, Regione Puglia; Sara Mele, Regione Toscana; Jessica Magrini, Regione Toscana; Francesco Nuti, Regione Toscana; Monica Dal Bon, Provincia Autonoma di Trento; Maddalena Saggiomo, Provincia Autonoma di Trento; Davide Delia, Regione Sicilia; Federica Lausi, Regione Umbria; Moira Sannipoli, Regione Umbria; Antonella Migliore, Regione Valle d'Aosta; Alessandra Caci, Regione Valle d'Aosta; Cristian Fabbi, Azienda Speciale Unione dei Comuni della Bassa Reggiana; Francesca Vitale (Ambito 19), Regione Campania; Gennaro Izzo (Ambito 33), Regione Campania; Maria Citro (Ambito 53), Regione Campania; Annarita Galluzzio (ex Ambito 14), Regione Campania; Massimo Latorre (Ambito 20), Regione Campania; Filomena Anna Pagano (Ambito 6), Regione Campania; Anna Ferrante, Comune di Teramo; Stefania Saponara, Comune di Pescara; Viola Tito Vezio, Comune di Ortona; Teresa Barbara, Comune di Lamezia Terme; Stefania Bruno, Comune di Taurianova; Angelo Strano, Comune di Taurianova; Antonino Ferraiolo, Comune di Catanzaro; Anna Maria Saccà, Gioia Tauro; Ugo Ferraro, Consorzio Servizi Sociali del Pollino (COSSPO) Cosenza; Domenico Aurisicchio, Comune di Morcone; Speranza Del Giudice, Comune di Caloria; Paola Cuccurullo, Comune di Sorrento; Francesca Amato, Comune di Torre Annunziata; Fabrizio Gentile, Comune di Piedimonte Matese; Antonio Domenico Florio, Comune di Sala Consilina; Annamaria Sasso, Comune di Eboli; Angela Federici, Comune di Salerno; Giovanna Concilio, Comune di Salerno; Massimo Terenziani, Comune di Modena; Francesco Scaringella, Comune di Modena; Brunella Fanzone, Comune di Roma; Francesca Filona, Comune di Roma; Antonia Labonia, Comune di Roma; Simona Boboli, Comune di Firenze; Lilia Bottigli, Comune di Livorno; Patrizia Talozzi, Comune di Livorno; Michela Sassarini, Comune di Pistoia; Gloria Tognetti, Comune di San Miniato; Barbara Pagni, Comune di San Miniato; Ida Petraccone, Comune di Cassino; Maria Paola Fedeli, Comune di Spoleto; Carmen Foglia, Comune di Spoleto.



## SOMMARIO

### Premessa

di *Caterina Cittadino* – Capo Dipartimento per politiche della famiglia 11

**Introduzione** 13

### Contributi generali

#### **Le intese e le attività di monitoraggio del piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia**

un percorso che continua

di *Roberta Ceccaroni* – Dipartimento per le politiche della famiglia 19

#### **Dati, riflessioni e orientamenti**

dal monitoraggio annuale 2012

di *Aldo Fortunati* – Istituto degli Innocenti di Firenze 31

#### **Orientamenti e proposte**

Un rendiconto integrato dell'attività dei gruppi interregionali di approfondimento tematico realizzati nell'ambito delle attività di monitoraggio del "piano nidi" nell'anno 2013

49

#### **Appendice tavole statistiche**

67

#### **Rassegna della normativa regionale e Province autonome**

77

### Contributi di approfondimento

#### **L'esigenza di una nuova legge statale per la prima infanzia**

limiti costituzionali e possibili contenuti

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

93

### **I Centri per bambini e famiglie**

un'opportunità per bambini e genitori nella società di oggi

di *Tullia Musatti* – Istituto di Scienze e tecnologie della cognizione, Consiglio Nazionale delle Ricerche;

*Susanna Mantovani* – Centro Interdipartimentale QUA\_SI Universiscuola dell'Università di Milano-Bicocca

113

### **I vincoli degli Enti locali e il loro riflesso sulla tenuta e lo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia**

di *Mauro Francia* – Comune di Modena

135

### **Sezioni primavera e anticipi nella Scuola dell'infanzia**

dati, analisi critica e prospettive

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

141

### **Esperienze dal territorio**

#### **Le funzioni dell'Ambito territoriale ed i processi di regolazione e controllo sul sistema dei servizi**

di *Gloria Tognetti* – Zona Valdarno Inferiore (Pisa)

149

#### **L'Azienda Speciale dell'Unione dei Comuni come strumento innovativo di gestione diretta dei nidi d'infanzia**

di *Cristian Fabbi* – Unione dei Comuni della Bassa Reggiana

157

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

di *Alessandra Celi* – Regione Calabria

167

**Funzioni e strategie operative degli Ambiti per la programmazione coordinata dei servizi educativi sul territorio; gli orientamenti della Regione Puglia**

di *Francesca Zampano* – Regione Puglia 173

**Le iniziative in corso dalle organizzazioni e autorità centrali**

**Il Piano di Azione e Coesione**

quali azioni, quali prospettive

di *Luciana Saccone* – Dipartimento per le politiche della famiglia 183

**Strumenti ed esperienze per la diffusione di buone pratiche**

Officina famiglia e il progetto di gemellaggi AGIRE POR

di *Giuseppe Carlino* - Dipartimento per le politiche della famiglia 189

**Le indagini e le prospettive di lavoro di Istat sui servizi educativi per la prima infanzia**

di *Giulia Milan* – ISTAT 193

**I servizi socio – educativi per la prima infanzia**

Progetto sperimentale volto alla creazione e implementazione di un sistema informativo nazionale (S.I.N.S.E.)

di *Adriana Ciampa e Oreste Nazzaro* – Ministero del lavoro e delle politiche sociali 213



## **Premessa**

*Caterina Cittadino* – Capo Dipartimento per le politiche della famiglia

Nel riconoscere e promuovere la famiglia la società gioca la sua stessa sopravvivenza.

Promuovere la famiglia vuol dire infatti promuovere la tessitura di legami verticali, che danno il senso della continuità temporale attraverso la solidarietà intergenerazionale, e rapporti di prossimità orizzontale, che consentano di mantenere e rafforzare la coesione comunitaria. La famiglia è ambito privilegiato di cura e di valorizzazione della persona, nucleo primario di qualunque welfare, ma anche cellula economica e centro di redistribuzione del reddito.

La famiglia è stata ed è una grande risorsa per l'Italia, una risorsa a volte misconosciuta perché data per scontata; proprio la forte presenza e la tenuta del tessuto familiare ha consentito di fronteggiare e risolvere molti problemi del Paese, ma la crisi di oggi minaccia gravemente anche la tenuta del nucleo principale della società.

Compito del Governo e delle Istituzioni tutte è allora quello di ricostituire le condizioni perché le famiglie possano recuperare energie e forza vitale, riconoscendo il loro insostituibile ruolo per uno sviluppo armonico della società.

Spesso nella stessa famiglia si sommano bisogni diversi, ma la famiglia è il luogo della mediazione e della conciliazione: tra le necessità dei figli e quelle della coppia, tra le esigenze di cura di minori e anziani e le esigenze lavorative, tra i desideri dell'uomo e della donna. La famiglia, nella esperienza di tutti, deve e sa diventare il luogo della mediazione e delle scelte tra progetti di vita individuali e familiari.

Questa naturale spinta alla conciliazione deve essere però supportata da adeguate politiche ed interventi a sostegno delle realizzazioni dei progetti familiari.

In Italia, a differenza di quanto avviene in altri Paesi europei, si assiste in questi anni ad una sempre più grave contrazione della fecondità, accompagnata dall'aumento della disoccupazione femminile e della povertà infantile. In particolare il rapporto tra le generazioni in termini numerici, è avviato nel nostro Paese ad un preoccupante squilibrio.

Una società che non riesce a riprodursi - una società sterile - lancia un'ombra sul futuro ed una pesante eredità: 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). Facile immaginare l'impatto di questo invecchiamento della popolazione sulla tenuta del sistema di welfare, previdenziale, assistenziale e sanitario e sul sistema famiglia.

Gli interventi promossi in questi anni dal Dipartimento a favore dello sviluppo dei servizi per la prima infanzia e dei servizi per gli anziani e le loro famiglie vanno nella direzione di sostenere le famiglie, in particolare nel difficile equilibrio tra vita e lavoro.

Il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia avviato nel 2007 e le successive intese, grazie ad un finanziamento statale di oltre 616 milioni, hanno permesso la realizzazione di oltre 55mila nuovi posti nei servizi socio educativi per la prima infanzia, contribuendo a diffondere un servizio, quello del nido d'infanzia, che – come dimostrano anche ricerche in ambito universitario – rappresenta uno degli strumenti più richiesti per realizzare efficaci politiche di conciliazione.

Le diverse esperienze registrate sul territorio nell'ambito dei servizi per la prima infanzia, attraverso il monitoraggio, hanno evidenziato grandi differenze nelle politiche e negli strumenti messi in campo e nella natura dei soggetti chiamati a realizzarle. Non è questa certo la sede per stabilire ciò che sia più opportuno o più efficace, ma quello che importa è che si diffonda l'idea di promuovere un sistema di *welfare community* nel quale tutte le risorse e tutti gli attori del territorio assumano consapevolezza e ruoli nel prendersi in carico i problemi della comunità e nel sostenere le famiglie nella realizzazione dei propri progetti di vita. Ciò implica la messa in campo di un pensiero globale sulle politiche familiari, da implementare con azioni integrate e sinergiche capaci di dare risposte efficaci ai bisogni, promuovendo nello stesso tempo la crescita economica.

Come evidenziato dal presente Rapporto di monitoraggio, nonostante il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia abbia colto in questi anni l'obiettivo di sostenere la crescita quantitativa del numero dei posti nei servizi per la prima infanzia pubblici e privati, gli ultimi dati rilevano una contrazione, sia del numero di posti, che del numero di servizi, evidenziando una pausa - ci auguriamo momentanea - nel trend positivo degli ultimi anni.

Il dato non sorprende - gli effetti della crisi incidono fortemente sulla capacità di spesa sia dei comuni che delle famiglie - ma preoccupa, e rende sempre più necessario mantenere alto il livello di attenzione su questi temi e servizi, per non arretrare né in termini di quantità né di qualità.

In definitiva 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.

## Introduzione

«Una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva costituisce la base su cui sarà fondato il futuro dell'Europa. [...] 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. 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. Le primissime esperienze dei bambini gettano le basi per ogni forma di apprendimento ulteriore. Se queste basi risultano solide sin dai primi anni, l'apprendimento successivo si rivelerà più efficace e diventerà più probabilmente permanente, con conseguente diminuzione del rischio dell'abbandono scolastico precoce e maggiore equità degli esiti sul piano dell'istruzione, e consentirà inoltre di ridurre i costi per la società in termini di spreco di talenti e spesa pubblica nei sistemi sociale, sanitario e persino giudiziario»<sup>1</sup>.

Con queste parole la Commissione europea ribadisce l'importanza e la necessità di un maggiore impegno da parte degli Stati membri relativamente allo sviluppo di politiche e interventi a favore della prima infanzia.

Investire sui servizi per l'infanzia, però, non deve essere interpretato come una questione riconducibile alle sole politiche familiari, né deve essere visto come unica azione cui fare appello per garantire la tutela dei diritti dei piccoli cittadini; l'impegno a favore della prima infanzia coinvolge sicuramente questi aspetti, ma riguarda anche la possibilità di tornare a crescere e pensarsi proiettati nel futuro.

Ad oggi l'attività principale degli Stati membri si è concentrata soprattutto sull'aumento quantitativo dei luoghi destinati alla cura dell'infanzia e all'educazione pre-scolastica, per consentire a un maggior numero di genitori, soprattutto madri, di inserirsi nel mercato del lavoro. In occasione del Consiglio europeo di Barcellona nel 2002 gli Stati membri si sono 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. I progressi registrati sono diseguali. Per i bambini di età compresa tra gli 0 e i 3 anni cinque paesi hanno superato l'obiettivo del 33% ed altri cinque sono prossimi al raggiungimento, ma la maggioranza dei paesi accusa ritardi ed in otto paesi la percentuale conseguita è stata pari o minore all'8%<sup>2</sup>. Per i bambini di età superiore ai 3 anni otto paesi hanno superato l'obiettivo del 90% ed altri tre vi si stanno avvicinando, ma l'offerta complessiva è inferiore al 70% in quasi un terzo degli Stati membri.

---

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

<sup>2</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione "Realizzazione degli obiettivi di Barcellona riguardanti le strutture di custodia per i bambini in età prescolastica" {SEC(2008)2524}.

In linea con gli altri Paesi europei, anche l'Italia, ha promosso un primo piano di finanziamento triennale (2007-2009) – il “Piano straordinario di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia” – che nel corso degli anni successivi ha visto l'impegno del Governo nel rifinanziare tali azioni.

Nonostante l'impegno profuso, 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 – all'interno delle problematiche già richiamate – la netta spaccatura tra il Mezzogiorno e il resto del Paese, con Regioni come l'Emilia Romagna, l'Umbria e la Toscana che raggiungono rispettivamente tassi di accoglienza pari al 33,5%, 33,4% e 31,1%, e Regioni come la Sicilia, la Calabria e l'Abruzzo che registrano rispettivamente tassi di accoglienza pari al 5,1%, 6%, 8,3%. 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.

Queste criticità – unite al fatto che le iniziative straordinarie del “Piano nidi” iniziano a esaurire la loro spinta propulsiva, lasciando privi di garanzia di copertura e dunque anche di garanzia di stabilità gli investimenti realizzati, sempre più esposti, per le crescenti difficoltà della finanza locale, al rischio di passi indietro sia nella quantità che nella qualità – evidenziano la necessità che non venga meno, ma anzi si confermi e consolidi, un intervento da parte del Governo a sostegno di servizi fondamentali (così peraltro li qualifica il disegno di riforma federalista) funzionali non solo ai bambini, ma anche allo sviluppo sociale ed economico del nostro Paese.

La crisi ha già colpito e rischia di colpire ulteriormente la qualità di molti servizi e, anche le eccellenze, costruite nel corso del tempo, rischiano seriamente di non reggere di fronte alla prospettiva di una caduta di attenzione politica sul tema del diritto all'educazione dei cittadini più piccoli.

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 31-12-2012 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 quattro 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 adottati 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 dai gruppi di approfondimento tematico che, tra febbraio e ottobre 2013, hanno riflettuto sulla possibile costruzione di possibili orientamenti condivisi sui temi seguenti:

- 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 secondo ambito è costituito da cinque 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, sulle tipologie di servizio e sugli standard attualmente in essere nelle diverse Regioni e Province autonome, con un focus sui Centri per bambini e famiglie, e senza perdere di vista i vincoli degli Enti locali e le conseguenze sulla tenuta e lo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia. Un ultimo contributo è poi dedicato alle sezioni primavera, ossia a quelle esperienze che, collocandosi in una fascia di mezzo tra i nidi e la scuola dell'infanzia, rappresenta indubbiamente una esperienza in grado di mettere alla prova qualità pedagogica e insieme flessibilità e originalità delle soluzioni organizzative;
- il terzo ambito raccoglie riflessioni su esperienze provenienti dal territorio. In particolare si propone un approfondimento relativo alle funzioni dell'Ambito territoriale (Toscana, Puglia) e dell'Azienda Speciale dell'Unione dei Comuni (Emilia-Romagna) quali possibili Enti intermedi tra Comuni e Regione/Provincia autonoma per una migliore *governance* del sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia. Un ulteriore approfondimento è stato dedicato ai lavori di revisione normativo attuati dalla Regione Calabria per rivedere le tipologie dell'offerta e gli standard strutturali e organizzativi, di regolazione e controllo che devono garantire l'efficacia/efficienza di tali servizi;
- l'ultimo ambito del rapporto è stato dedicato all'approfondimento delle iniziative promosse dalle organizzazioni e autorità centrali. In particolare si è tentato di offrire una sintesi informativa rispetto a tre importanti progetti promossi dalle autorità centrali quali:
- il Piano di Azione e Coesione;
  - il progetto Officina famiglia e il progetto di gemellaggio AGIRE POR;
  - il progetto SinSe.

Questa sezione si conclude con un intervento di ISTAT sulle indagini e prospettive di lavoro promosse dall'Istituto rispetto ai servizi educativi per la prima infanzia.

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**



# **LE INTESE E LE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO DEL PIANO STRAORDINARIO PER LO SVILUPPO DEI SERVIZI SOCIO EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA:**

## **un percorso che continua**

*Roberta Ceccaroni* – Dipartimento per le politiche della famiglia

### **Introduzione**

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 caratterizzano 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 nella 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 ed 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: la 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 alla 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'interezza 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 della 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 alla inclusione e l'investimento sul capitale umano dei bambini dei servizi per la prima infanzia costituiscono un valido sostegno alle donne ed ai genitori che 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 Unificata<sup>1</sup>, 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 delle politiche per la famiglia destina 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.

---

<sup>1</sup> Intesa del 26 settembre 2007, integrata dalla Intesa del 14 febbraio 2008

Alle risorse fin qui rappresentate 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.

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
	<b>340.000.000</b>	<b>106.462.000</b>	<b>100.000.000</b>	<b>25.000.000</b>	<b>45.000.000</b>	<b>616.462.000</b>

## L'erogazione delle risorse finanziarie

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 dalla 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 tranches, 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 quasi il 90% , ovvero 551 milioni di euro dei complessivi 616 milioni stanziati, che sono dunque a disposizione dei territori per raggiungere l'obiettivo di incrementare i posti presso i servizi socio educativi per la prima infanzia e sostenerne i costi e la qualità.

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 stanziati per Esercizio Finanziario e da erogare al 30 settembre 2013

	Intesa 2007 e 2008: Piano triennale			Intesa 2010	Intesa 2012	TOTALE risorse stanziati	di cui erogate
	EF 2007	EF 2008	EF 2009	EF 2010	EF 2012		
Piemonte	7.210.888	10.634.104	5.150.634	7.181.160,0	5.026.000	35.202.787	35.202.787
Valle d'Aosta	335.185	494.306	239.418	288.613,0	203.000	1.560.521	1.068.909
Lombardia	17.514.985	25.829.849	12.510.704	14.149.712,0	9.905.000	79.910.249	70.005.249
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	40.526.584
Friuli	2.322.003	3.424.324	1.658.574	2.193.450,0	1.533.000	11.131.351	9.598.351
Liguria	2.460.571	3.628.675	1.757.551	3.019.194,0	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	37.557.844
Toscana	6.884.905	10.153.365	4.917.789	6.554.596,0	4.592.000	33.102.655	30.281.854
Umbria	1.504.241	2.218.346	1.074.458	1.641.711,0	1.148.000	7.586.755	7.291.555
Marche	2.892.316	4.265.381	2.065.940	2.645.418,0	1.855.000	13.724.056	11.869.055
Lazio	12.126.637	17.883.499	8.661.884	8.600.424,0	6.020.000	53.292.444	51.744.444
Abruzzo	3.158.562	4.657.322	2.256.116	2.451.171,0	1.715.000	14.238.170	14.238.171
Molise	945.744	1.394.716	675.531	797.665,0	560.000	4.373.656	4.229.656
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	8.939.863	6.976.912,0	4.886.000	51.776.005	48.635.005
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	58.861.964
Sardegna	3.178.432	4.687.324	2.270.309	2.960.406,0	2.072.000	15.168.471	13.836.471
<b>TOTALE</b>	<b>140.000.000</b>	<b>206.461.882</b>	<b>100.000.000</b>	<b>100.000.000</b>	<b>70.000.000</b>	<b>616.461.882</b>	<b>551.645.372</b>

Al 30 settembre 2013, con riferimento al primo triennio 2007-2009 rimangono da erogare le risorse del 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 alla Intesa 2010 rimangono da erogare le risorse alla Regione Campania – 9.982.914 euro - oltreché alla Regione Valle d'Aosta, per un totale di 10.271.527 euro.

Per quanto attiene l'intesa del 2 febbraio 2012 sono pervenute specifiche richiesta di erogazione del finanziamento, accompagnate dagli atti programmatori regionali da parte delle seguenti tredici Regioni, al 30 settembre 2013: Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Calabria, Umbria, Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Sardegna e Sicilia. Rimangono da erogare risorse pari ad euro 8.955.000 nei confronti di sei Regioni che non hanno ancora avviato i necessari atti programmatori.

In relazione alla intesa del 19 aprile 2012, a seguito degli atti programmatori regionali, sono stati siglati accordi attuativi ed è stato erogato, come previsto, il 60% delle risorse assegnate alle seguenti undici Regioni, al 30 settembre 2013: Piemonte, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise, Basilicata e Calabria. Alle Regioni Piemonte, Liguria ed Abruzzo è stato erogato anche il saldo. Complessivamente ad oggi rimangono da erogare alle Regioni 28.489.500 euro. Otto Regioni non hanno ancora avviato la programmazione delle risorse e siglato l'accordo previsto.

Complessivamente rimangono da erogare risorse pari a 64.816.510 euro, ripartite con le Intese a favore delle Regioni e Provincie Autonome.

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

Intese 2007-2008, 2010 e 2012

Risorse statali stanziati e da erogare al 30 settembre 2013

	Intese 2007-2008: Piano straordinario triennale		Intesa 7 ott 10 Servizi per la prima infanzia e servizi per la famiglia		Intesa 2 feb 12 Servizi per la prima infanzia e servizi ADI		Intesa 19 apr 12 Servizi per la prima infanzia e servizi per anziani e famiglia		Totale da erogare
	stanziati	da erogare	stanziati	da erogare	stanziati	da erogare	stanziati	da erogare	
Piemonte	22.995.627	0	7.181.160	0	1.795.000	0	3.231.000	0	0
Valle d'Aosta	1.068.909	0	288.613	288.613	72.500	72.500	130.500	130.500	491.613
Lombardia	55.855.537	0	14.149.712	0	3.537.500	3.537.500	6.367.500	6.367.500	9.905.000
prov. Bolzano	2.953.287	0	823.645	0	205.000	0	369.000	0	0
prov. Trento	2.994.521	0	844.178	0	210.000	0	378.000	0	0
Veneto	29.464.141	0	7.276.843	0	1.820.000	0	3.276.000	1.310.400	1.310.400
Friuli	7.404.901	0	2.193.450	0	547.500	547.500	985.500	985.500	1.533.000
Liguria	7.846.797	0	3.019.194	0	755.000	0	1.359.000	0	0
Emilia Romagna	26.792.444	0	7.083.800	0	1.770.000	0	3.186.000	1.274.400	1.274.400
Toscana	21.956.059	1	6.554.596	0	1.640.000	1.640.000	2.952.000	1.180.800	2.820.801
Umbria	4.797.044	0	1.641.711	0	410.000	0	738.000	295.200	295.200
Marche	9.223.637	0	2.645.418	0	662.500	662.500	1.192.500	1.192.500	1.855.000
Lazio	38.672.020	0	8.600.424	0	2.150.000	0	3.870.000	1.548.000	1.548.000
Abruzzo	10.072.000	0	2.451.171	0	612.500	0	1.102.500	0	0
Molise	3.015.991	0	797.665	0	200.000	0	360.000	144.000	144.000
Campania	76.347.156	17.100.482	9.982.914	9.982.914	2.495.000	2.495.000	4.491.000	4.491.000	34.069.396
Puglia	39.913.093	0	6.976.912	0	1.745.000	0	3.141.000	3.141.000	3.141.000
Basilicata	5.359.311	0	1.230.438	0	307.500	0	553.500	221.400	221.400
Calabria	22.214.316	0	4.112.312	0	1.027.500	0	1.849.500	739.800	739.800
Sicilia	47.379.026	0	9.185.438	0	2.297.500	0	4.135.500	4.135.500	4.135.500
Sardegna	10.136.065	0	2.960.406	0	740.000	0	1.332.000	1.332.000	1.332.000
	446.461.882	17.100.483	100.000.000	10.271.527	25.000.000	8.955.000	45.000.000	28.489.500	64.816.510

risorse da versare al bilancio dello s risorse da versare al bilancio dello stato in applicazione della L.191/2009 art.4, comma 109

## **I Piani regionali**

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 2011/2012, le Regioni Calabria, Campania, Sicilia e Puglia non sono riuscite ad assicurare alle famiglie dei propri territori una copertura di servizi per la prima infanzia superiore al 5,3%.

Questa evidenza ha portato all'avvio di un programma di intervento straordinario, il PAC - Piano d'Azione e Coesione Servizi di cura- a cui partecipano il Dipartimento ed il Ministero, 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 nel prossimo triennio.

### **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 (CNDAIA) 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 ed all'avanzamento finanziario, sia dati quantitativi sulla offerta dei servizi, sia informazioni sulla normativa regionale di settore e sulla organizzazione regionale della 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

Per mezzo della Scheda di monitoraggio è possibile verificare, attraverso gli atti amministrativi e contabili predisposti dalle Regioni e Province autonome a seguito del trasferimento delle risorse statali, il livello di attuazione del Piano straordinario in termini di utilizzo delle risorse.

Il monitoraggio non si limita alle risorse statali erogate a seguito delle Intese ma è esteso a tutti gli interventi realizzati dalla Regione con riferimento ai servizi per la prima infanzia e restituisce alle Regioni stesse un quadro aggiornato della attuazione dei Piani regionali. Gli esiti del monitoraggio finanziario hanno orientato anche la erogazione delle risorse nel primo triennio.

L'utilizzo della scheda è stato esteso al monitoraggio della Intesa 2010 e delle Intese 2012.

#### Monitoraggio quantitativo

Le diverse iniziative avviate hanno anche inteso colmare la carenza di **dati quantitativi relativi ai servizi per la prima infanzia**, sia con riferimento al livello di copertura ed alla diffusione territoriale, sia con riferimento ai costi di gestione.

Tramite la stessa scheda sono rilevati presso le Regioni i dati quantitativi relativi alla offerta di servizi, 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.

Dal 2009, inoltre, è stata avviata una **collaborazione con ISTAT**, sia per favorire una accelerazione nella diffusione dei dati sui servizi rilevati dall'Istituto sia per avviare la sperimentazione di un set minimo di dati condiviso con le Regioni, che costituisca la base per la implementazione di un sistema informativo nazionale sui servizi attraverso una indagine da realizzare a cura dell'ISTAT.

La sperimentazione del set minimo ha portato all'avvio nel 2012 del progetto **SINSE (Sistema Informativo Nazionale sui Servizi Socio Educativi per la prima infanzia)**, un progetto finalizzato alla creazione e implementazione di un sistema informativo nazionale sui servizi socio-educativi per la prima infanzia

Sempre nel 2009 è stata svolta una indagine campionaria a livello nazionale **su costi di gestione, criteri di accesso e tariffe dei servizi educativi per la prima infanzia**, che ha fornito importanti elementi per evidenziare i principali fattori che determinano i costi, avviando un approfondimento importante sulla definizione di costi necessari e qualità sostenibile.

Un'altra importante iniziativa svolta attraverso i Rapporti di monitoraggio è stata quella di raccordare le diverse fonti informative per fornire un quadro il più possibile completo dei dati relativi alla offerta dei servizi per la prima infanzia. In particolare vengono confrontate le fonti del MIUR relative alle sezioni primavera ed agli anticipi, che rappresentano una modalità di accesso ai servizi per i bambini in età 0-3 sempre più diffusa soprattutto nelle Regioni del Sud.

### 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](http://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.

I temi di approfondimento riguardano la regolazione e il controllo del sistema integrato dei servizi, le dimensioni della qualità e della sostenibilità dei costi, l'organizzazione di uffici di area vasta per la programmazione e la gestione dei servizi per la prima infanzia.

Le proposte di orientamento condivise sono presentate 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 strategie 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 e costituiscono 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 1.227 milioni del 2011) 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.

L'ultimo aspetto critico riguarda l'integrazione del sistema e la relativa *governance*, una integrazione che deve essere declinata a vari livelli: integrazione tra pubblico e privato, tra nidi tradizionali e servizi integrativi, tra Nord e Sud, tra Stato, regioni e comuni, tra sociale ed educativo, tra obiettivi di conciliazione e diritti dei bambini.

Una grande sfida, quella dello sviluppo del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia, che richiede una *governance* multilivello, fondata su basi conoscitive solide ed aggiornate.

## **DATI, RIFLESSIONI E ORIENTAMENTI dal monitoraggio annuale 2012**

*Aldo Fortunati* – Istituto degli Innocenti

### **Introduzione**

La particolare stagione che sta vivendo il mondo dei servizi educativi per la prima infanzia tiene insieme ingredienti diversi e per certi versi non facilmente riconducibili a coerenza.

Da un certo punto di vista, 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 governativa <sup>1</sup> - 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 periodo <sup>2</sup> 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 che sulla capacità delle famiglie di assumere gli oneri derivanti dalla frequenza di un servizio con il pagamento della relativa retta.

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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Vedi per esempio il rapporto dell’indagine lampo condotta dall’Istituto degli Innocenti nel 2012 e pubblicata in Fortunati, a. e A. Pucci 2012 Ma perché ai bambini bisogna lasciare solo il resto del resto? In: Bambini, marzo 2013.

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 attenzione<sup>3</sup> 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 31.12.12.

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.

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.

---

<sup>3</sup> 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'1/1/2012.

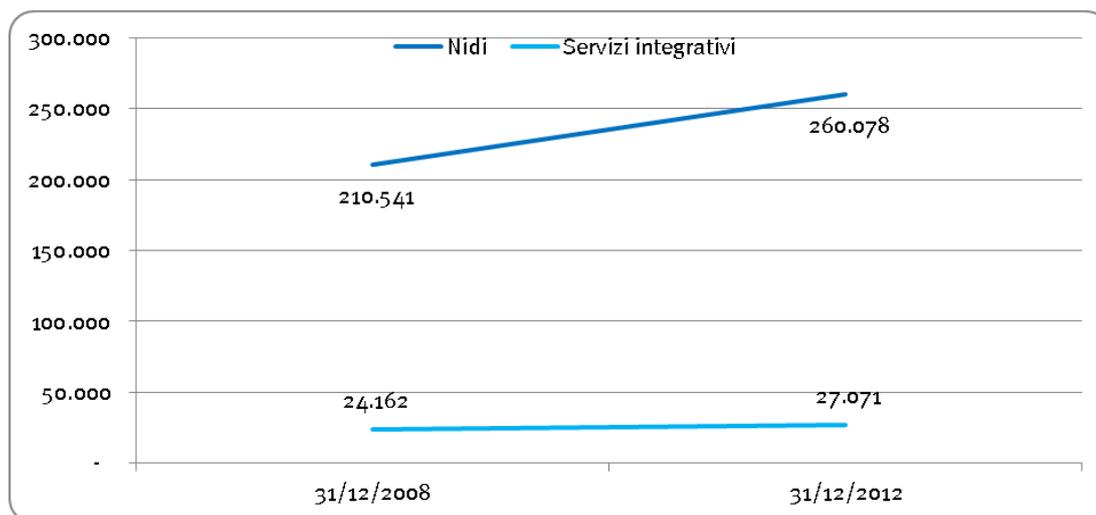
## Il nidi e i servizi educativi integrativi nelle attività di monitoraggio

Dall'analisi dei dati raccolti nel tempo, emergono alcune linee di tendenza con nettezza nell'analisi delle serie evolutive degli ultimi 5 anni e vogliamo, in via preliminare, segnalare quelle che sembrano maggiormente rilevanti:

1. il sistema dei servizi cresce consistentemente nella sua dimensione (da 234.703 posti al 31/12/2008 a 287.149 al 31/12/2012, per una percentuale di copertura che passa dal 14,8% al 19,7%).

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 260.078 al 31/12/2012, con un corrispondente incremento della percentuale di copertura dal 12,5% al 17,8%; 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 27.071, con una percentuale di copertura che cresce nell'arco temporale complessivamente considerato molto lievemente – dal 1,4% al 2,2%);

**(Grafico 1) – Posti nelle unità di offerta di nido e servizi integrativi, andamento dal 01/01/2008 al 01/01/2012.**

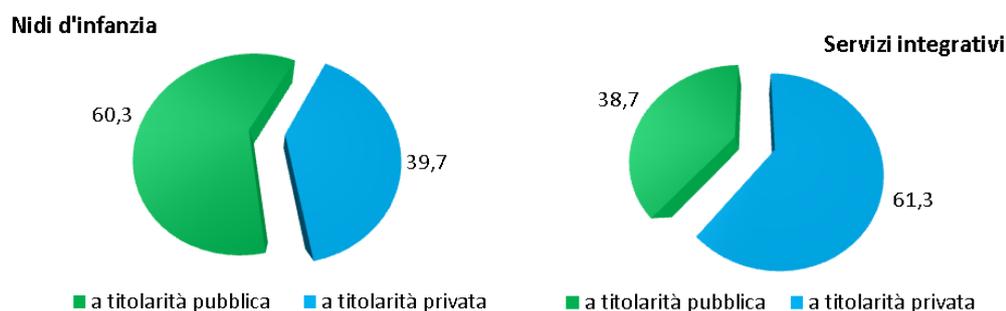


2. la relazione tra pubblico e privato si conferma come elemento fortemente caratteristico sia nello sviluppo che nella caratterizzazione del sistema dell'offerta, almeno da due punti di vista:

- i servizi con titolarità privata rappresentano una percentuale significativa e crescente nel sistema; nel caso della tipologia del nido le unità di offerta a titolarità pubblica sono il 43,12% mentre la stessa percentuale sale a 60,30% se si considerano i posti resi disponibili nelle medesime unità di offerta rispetto a tutti i posti offerti dal sistema, mentre nel caso dei servizi integrativi le unità di offerta a titolarità pubblica sono solamente il 24,27% mentre la stessa

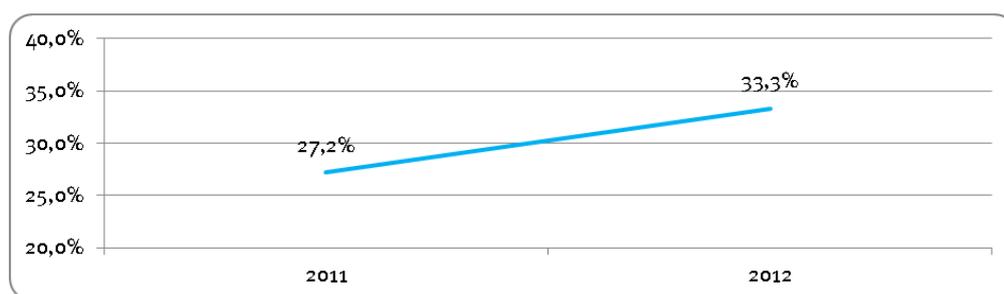
percentuale sale a 38,70% se si considerano i posti resi disponibili nelle medesime unità di offerta rispetto a tutti i posti offerti dal sistema. Se ne deriva agevolmente che i servizi a titolarità pubblica concentrano la loro maggiore rilevanza sul nido, cioè sulla tipologia largamente centrale nel 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 2) – Distribuzione dei posti pubblici e privati rispettivamente nei nidi e nei servizi integrativi al 31/12/2012.**



- 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 33,3% registrato nell'ultimo anno con riferimento con riferimento all'offerta dei nidi d'infanzia;

**(Grafico 3) – Posti nei servizi privati accreditati e convenzionati con i Comuni dal 2011 al 2012.**



3. la diversa distribuzione territoriale dell'offerta di servizi nel Paese (vedi la Tav. 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 21,4% al 26,3% nel centro/nord con un leggero incremento rispetto all'anno precedente, incremento che si registra anche nell'area del Mezzogiorno, che pure si ferma sulla percentuale di 8,5%.

**(Tavola 1) - Tasso di copertura nei servizi educativi che accolgono bambini 0-2. Anno 2012 - dati sugli utenti nei nidi e nei servizi integrativi e sugli accessi anticipati nelle scuole dell'infanzia al 31/12/2012 su popolazione di 0-2 anni.**

	Utenti/posti			Percentuale di copertura 0-2 anni
	nidi d'infanzia	servizi integrativi	anticipi	
Piemonte	20,5	3,5	3,6	27,6
Valle d' Aosta	17,6	9,1	n.c.	26,7
Lombardia	20,7	1	3	24,6
Liguria	21,3	2,6	4,6	28,6
<b>Italia Nord-occidentale</b>	<b>20,6</b>	<b>1,8</b>	<b>3,3</b>	<b>25,7</b>
Provincia di Bolzano	10,2	8,3	n.c.	18,5
Provincia di Trento	20,1	3,2	n.c.	23,3
Veneto	18,6	2,8	4,2	25,6
Friuli Venezia Giulia	21,1	3,1	3,9	28,2
Emilia-Romagna <sup>(a)</sup>	31,2	2,3	1,6	35,1
<b>Italia Nord-orientale</b>	<b>23,3</b>	<b>3</b>	<b>2,8</b>	<b>29,0</b>
Toscana	27,3	4,3	3	34,6
Umbria	26,6	6,7	n.c.	33,4
Marche <sup>(a)</sup>	23,8	2	4,3	30,2
Lazio	15	1,6	3,6	20,2
<b>Italia centrale</b>	<b>20,8</b>	<b>2,8</b>	<b>3,7</b>	<b>27,2</b>
Abruzzo	7,7	0,6 <sup>(b)</sup>	8	16,4
Molise	19,7	0	9,5	29,2
Campania	n.c.	n.c.	9	9
Puglia	8,8	0,3	8,7	17,8
Basilicata	10,2 <sup>(c)</sup>	0	9	19,3
Calabria	6	n.c.	12,1	18,1
Sicilia <sup>(g)</sup>	5,1	n.c.	8,6	13,8
Sardegna	15,1	1,5	7,8	24,4
<b>Italia meridionale e insulare</b>	<b>7,9</b>	<b>0,6</b>	<b>9</b>	<b>13,4</b>
<b>Totale</b>	<b>17,8<sup>(d)</sup></b>	<b>2,2<sup>(e)</sup></b>	<b>5,2</b>	<b>24,4<sup>(f)</sup></b>

(a) I posti nei nidi e nei servizi integrativi sono al 30/12/2011.

(b) Dato parziale.

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

n.c.= non calcolabile

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

Dall'analisi degli ultimi dati a disposizione alla data del 31 dicembre 2012, è possibile, integrando le diverse fonti informative disponibili, valutare la percentuale di copertura della rete dei servizi educativi che accolgono bambini di 0-2 anni, considerando per questo 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).

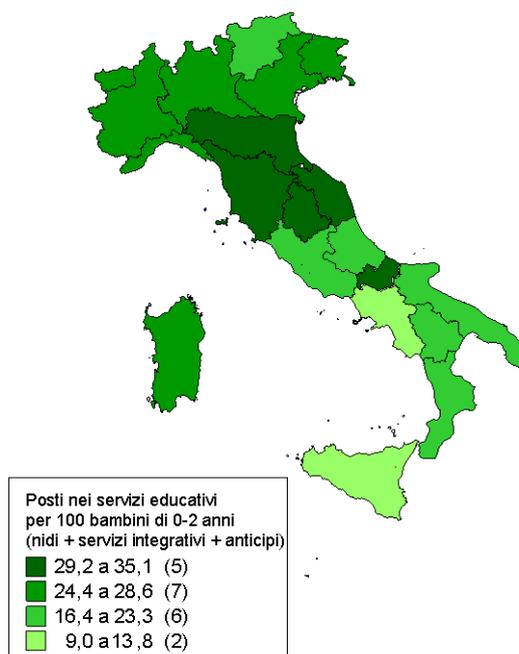
In questo caso (vedi ancora la tavola 1), la complessiva copertura corrisponde alla percentuale del 22,4% e si compone di un tasso di copertura del 17,7% da parte dei nidi, del 2,2% da parte dei servizi educativi integrativi e del 5,2% nel caso degli accessi di bambini "anticipatari" alle scuole dell'infanzia.

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 2 e 3 riportati di seguito, che la distribuzione territoriale del complessivo quadro delle opportunità nasconde forti diversificazioni al suo interno; 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.

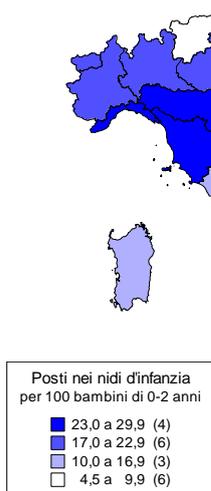
**(Grafico 4) – Percentuale di posti/utenti per 100 bambini di 0-2 anni; accoglienza complessiva nei nidi, nei servizi integrativi e nelle scuole dell'infanzia da parte di anticipatori per Regione e Provincia autonoma al 31/12/2012.**

**Accoglienza complessiva**

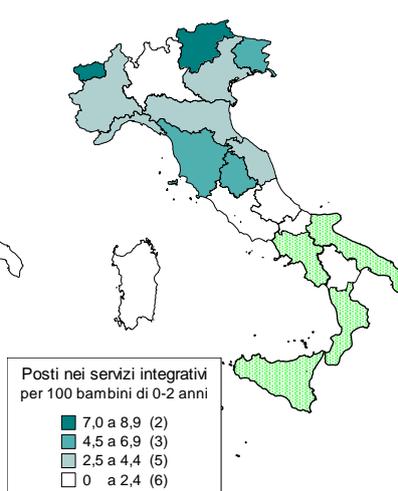


**(Grafico 5) – Posti/utenti per 100 bambini 0-2 anni secondo la tipologia di offerta per Regione e provincia autonoma – al 31/12/2012.**

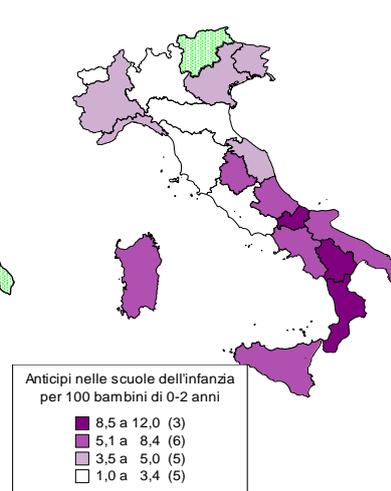
**Nidi d'infanzia**



**Servizi integrativi**



**Anticipi**



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:

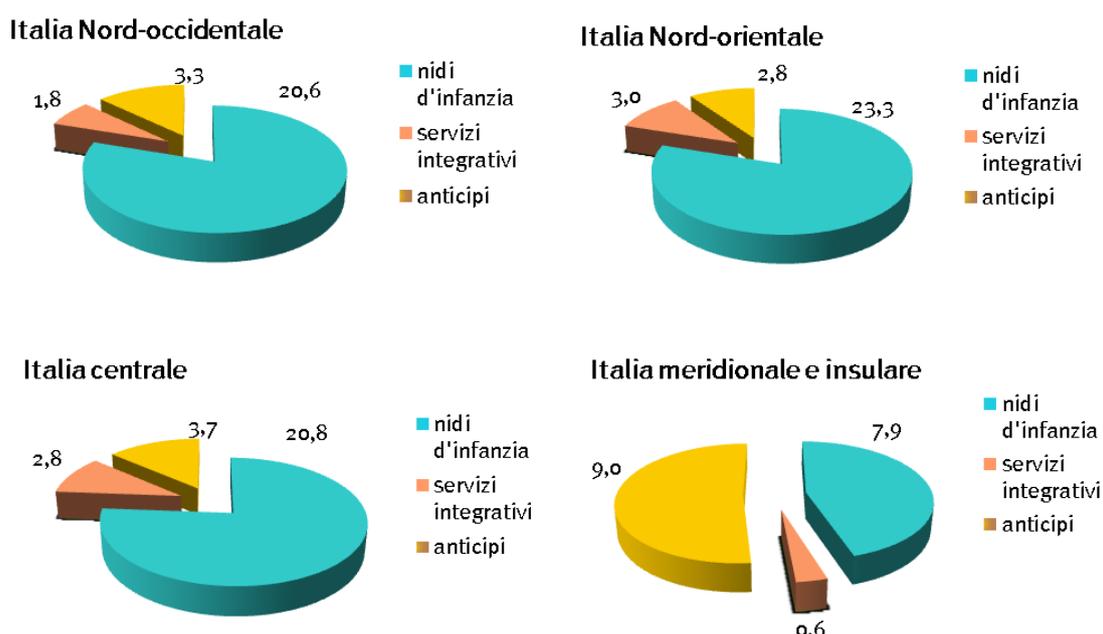
- in primo luogo, nidi e servizi integrativi sono concentrati nel centro/nord e molto meno nel sud e nelle isole (la percentuale di copertura – sempre per macro-aree – nel centro-nord oscilla fra 20,6 e 23,3 per i nidi e fra 1,8 e 3,0 per i servizi integrativi, mentre per sud e isole le analoghe percentuali sono pari, rispettivamente, a 7,9 e 0,6);
- 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 anticipatori alla scuola dell'infanzia – ancora per macro-aree – sono fra il 2,8% e il 3,7% (mantenendosi nel complesso stabili) nel centro/nord, mentre nel sud salgono al 9,0%;

Analizzando la situazione a livello di macro-aree (vedi il grafico 4), 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.

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.

**(Grafico 6) - Tasso di copertura nei nidi d'infanzia, nei servizi integrativi e nelle scuole dell'infanzia (anticipi) per macro-area al 31/12/2012 su popolazione di 0-2 anni.**



Occorre, a questo punto, inserire un ulteriore tema.

Infatti, i bambini minori di 3 anni iscritti alla scuola dell'infanzia comprendono non solo gli anticipatori, ma anche i bambini che compiranno i 3 anni entro il 31 dicembre di ogni anno, 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 anticipatori 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 anticipatori 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 dell'anno scolastico (in questo caso, all'inizio del mese di settembre del 2012), hanno avuto l'opportunità di accedere a un servizio educativo (nido, servizio educativo integrativo o scuola dell'infanzia) è, a livello medio nazionale, del 37,5%, salendo al 41,0% se si escludono dai potenziali beneficiari dei servizi – come per norma sono – i bambini nei primi tre mesi di vita (così come riportato nel grafico 5 e nella tavola 2).

**(Grafico 7) - Tassi di copertura su popolazione 3-35 mesi per differente tipologia di servizio all'1/09/2012.**

■ Nidi d'infanzia ■ Servizi integrativi ■ Scuola inf. (anticipi) ■ Scuola inf. (accesso ord.) ■ Non accolti



**(Tavola 2) - Tasso di copertura nei servizi educativi che accolgono bambini 0-2 al 1.9.2011 - dati sugli utenti nei nidi e nei servizi integrativi e sugli accessi anticipati e ordinari nelle scuole dell'infanzia su popolazione di 0-2 anni e su popolazione 3-35 mesi**

	Utenti/posti				Percentuale di copertura		
	nidi d'infanzia	servizi integrativi	anticipi	pop. 32-35 mesi che accede alla scuola dell'infanzia utenti/posti	Totale utenti/posti	0-2 anni	3-35 mesi
Piemonte	23.070	3.901	4.082	13.105	44.158	39,2	42,9
Valle d' Aosta	646	334	0	427	1.407	38,4	42,0
Lombardia	58.458	2.708	8.508	33.093	102.767	36,3	39,7
Provincia di Bolzano	1.600	1.314	n.d.	1.755	4.669	29,6	32,4
Provincia di Trento	3.202	506	n.d.	1.795	5.503	34,5	37,7
Veneto	25.493	3.875	5.742	15.858	50.968	37,2	40,7
Friuli-Venezia Giulia	6.443	940	1.198	3.504	12.085	39,7	43,4
Liguria	7.418	908	1.612	4.122	14.060	40,4	44,2
Emilia-Romagna <sup>(a)</sup>	37.974	2.857	1.913	14.189	56.933	46,7	51,1
Toscana	25.413	3.779	2.858	10.877	42.927	45,7	49,9
Umbria	6.145	1.551	1.260	2.636	11.592	50,3	55,0
Marche	9.935	834	1.795	4.813	17.377	41,7	45,6
Lazio	23.206	2.443	5.555	17.870	49.074	31,8	34,8
Abruzzo	2.570	210	2.669	3.789	9.238	27,7	30,3
Molise	1.397	0	670	772	2.839	40,1	43,9
Campania	n.d.	n.d.	15.353	19.869	35.222	20,7	n.c.
Puglia	9.554	329	9.483	12.376	31.742	29,2	32,0
Basilicata	1.390	0	1.227	1.567	4.184	30,8	33,7
Calabria	3.128	n.d.	6.285	6.019	15.432	29,7	n.c.
Sicilia <sup>(b)</sup>	7.156 <sup>(c)</sup>	n.d.	12.022	16.293	35.471	25,5	n.c.
Sardegna	5.880	582	3.038	4.473	13.973	35,9	39,3
<b>Totale<sup>(d)</sup></b>	<b>260.078</b>	<b>27.071</b>	<b>85.270</b>	<b>189.202</b>	<b>561.621</b>	<b>37,5</b>	<b>41,0</b>

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

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

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

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

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

n.d.= non disponibile

n.c.= non classificabile

Questo dato, incrementale di 2,3 punti percentuali rispetto a quello dell'anno precedente, si compone di un più consistente incremento della copertura da parte dei nidi (+0,8 punti percentuali), di una flessione nella copertura da parte dei servizi integrativi (-0,2 punti percentuali) e di un moderato incremento del fenomeno degli anticipi (+0,1 punti percentuali).

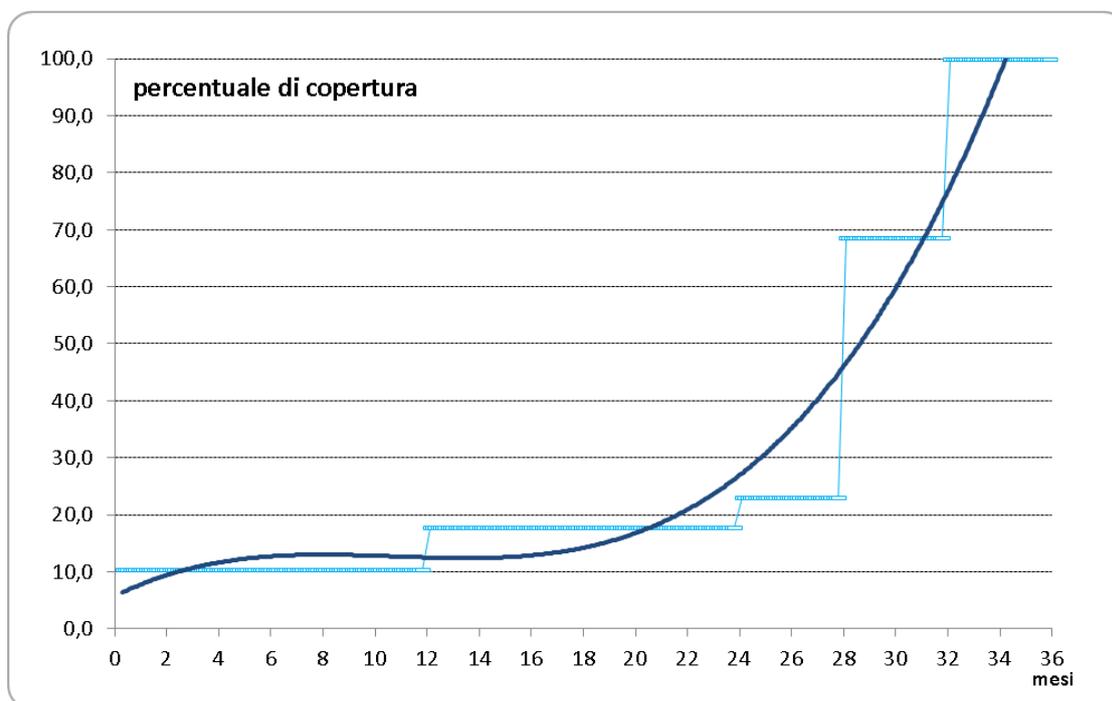
Il pur moderato incremento del tasso di copertura non deve produrre facili entusiasmi, considerando che nell'ultimo anno flette negativamente la misura della numerosità della popolazione 0-2, con un decremento stimabile in una percentuale di circa il 4%.

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 i dati più aggiornati sull'indice di fertilità parlano di un valore medio di 1,39, che flette a un più modesto 1,3 nel caso delle donne italiane per conquistare un'appena accettabile 2,04 – in calo – solo nel caso delle donne straniere, mentre l'indice di vecchiaia – popolazione over 65 / popolazione under 14 – viaggia verso quota 150.

Peraltro (vedi grafico 6), l'analisi complessiva dei livelli di copertura da parte dei servizi educativi disponibili all'accesso della popolazione 0-2 – che pure ha il merito di restituire un'immagine completa del sistema dell'offerta dei servizi educativi per la prima infanzia – 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.

**(Grafico 8) - Tasso di copertura offerto dai diversi servizi educativi che accolgono bambini di 3-35 mesi al 1.9.2012** (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).



Mentre 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, 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 se molti ingredienti di diversità che individuano altrettanti fattori critici:

- 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;
- 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;
- 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.

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:

- per alcune regioni – l'Emilia Romagna, la Toscana e l'Umbria – il traguardo del 33% è raggiunto;
- tutta l'Italia del centro-nord ha percentuali di copertura comunque superiori al 20%;
- per il mezzogiorno nel suo complesso, il panorama è ben lontano dalla copertura del 33%, con un dato che al 31/12/2012 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 protagonismi 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 recente 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 vorremmo interpretare – naturale 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 gli Enti Locali, segnala 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.

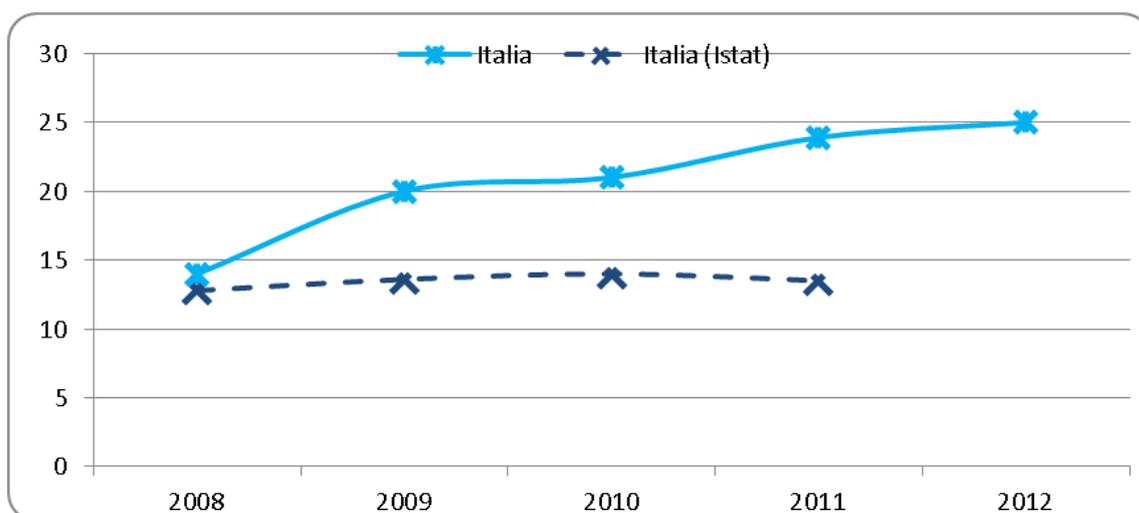
Secondo l'ultimo rapporto pubblicato con riferimento ai dati dell'anno scolastico 2011-12<sup>4</sup>, "Nell'anno scolastico 2011/2012 sono 155.404 i bambini di età tra zero e due anni compiuti, iscritti agli asili nido comunali; altri 46.161 usufruiscono di asili nido convenzionati o sovvenzionati dai Comuni. In totale ammontano a 201.565 gli utenti dell'offerta pubblica complessiva. Nel 2011, la spesa impegnata dai Comuni per gli asili nido è di circa 1 miliardo e 534 milioni di euro: il 18,8% di tale spesa è rappresentato dalle quote pagate dalle famiglie, pertanto quella a carico dei Comuni è di circa 1 miliardo e 245 milioni di euro. Fra il 2004 e il 2011 la spesa corrente per asili nido, al netto della compartecipazione pagata dagli utenti, ha mostrato un incremento complessivo del 46,4%. Nello stesso periodo è aumentato del 37,9% (oltre 55 mila unità) il numero di bambini iscritti agli asili nido comunali o sovvenzionati dai Comuni. Nell'ultimo anno di osservazione, tuttavia, si registra una drastica contrazione della crescita di spesa (+1,5% nel 2011 rispetto al 2010) e, per la prima volta dal 2004, si assiste ad un calo, anche se molto lieve (-0,04%), del numero di bambini beneficiari dell'offerta comunale di asili nido."

---

<sup>4</sup> Milan, G. L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. ISTAT, 2013.

La situazione sopra descritta è ben visibile anche nel grafico 7, nel quale è possibile cogliere come la traiettoria evolutiva 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 9) – Traiettorie medie nazionali Monitoraggio Piano Nidi (dal 31/12/2008 al 31/12/2012) e Istat (dal 31/12/2008 al 31/12/2011)**



Vogliamo rilevare – e sostenere la tesi conseguente – che l’andamento evolutivo del sistema dell’offerta di servizi, così come le sue potenzialità di sviluppo per il futuro, sia in qualche modo proporzionale 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.

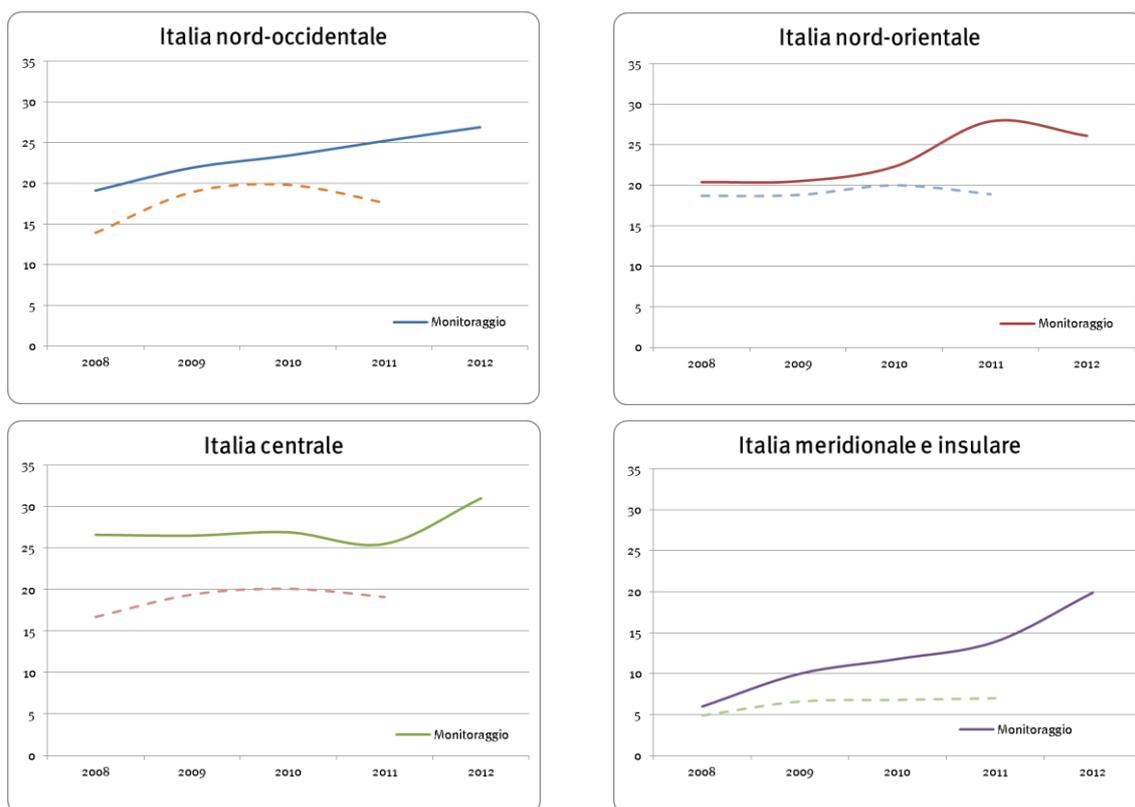
Giova ricordare come tale tesi sia indirettamente sostenuta dalla lettura del dato della percentuale del costo di gestione dei servizi pubblici (comunali o privati convenzionati) che effettivamente va a gravare come carico tariffario sulle famiglie utenti, una percentuale che proprio ISTAT (vedi rapporto di ricerca testè 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 del posto o dimettendo in corso d'anno il proprio bambino dalla frequenza.

Il grafico 8 – infine – che legge il dato del grafico precedente per macro-aree e su cui in questa sede non ci si spinge ad analizzare nel dettaglio, consentirà, soprattutto proseguendo la serie storica nei prossimi anni, 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 10) – 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 31/12/2012) e Istat (dal 31/12/2008 al 31/12/2011)**



Tre considerazioni possono essere infine proposte relativamente:

- al tema degli investimenti;

- al tema della gestione;
- alle condizioni di tenuta e sviluppo del sistema integrato.

Per quanto riguarda il fronte degli investimenti, i dati del monitoraggio del “piano nidi” dicono con chiarezza come ci siano differenti velocità nella capacità del territorio di reagire alle opportunità conseguenti alle incentivazioni specificamente 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’uso delle scuole dell’infanzia come contesti di accoglienza di bambini anche molto piccoli (gli anticipatori). Il confronto interregionale fra le esperienze potrà da questo punto di vista alimentare – ci si può augurare – la diffusione di “buone pratiche” progettuali che possano costituire esempio e suggestione per sostenere la realizzazione di nuovi servizi nelle aree territoriali che ancora mostrano elementi di arretratezza su questo piano.

Per quanto riguarda il fronte dei costi di gestione, si è già detto come costituiscano il tema probabilmente di maggiore attualità. La mancanza o l’insufficienza delle risorse messe a disposizione da parte pubblica per la copertura dei costi di gestione dei servizi – 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:

- indebolisce la possibilità di garantire la qualità dell’offerta perché la prospettiva del pareggio dei costi con le tariffe conduce naturalmente allo sforzo di contrarre i costi anche oltre il limite dei costi necessari a garantire gli standard minimi di qualità, alimentando il rischio di decadimento della qualità;
- 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 nel periodo futuro;
- ostacola in generale la prospettiva di individuare la vocazione generalista dei servizi educativi per l’infanzia, una vocazione che necessita sia di diffusione quantitativa dell’offerta, ma anche al contempo di una 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, necessita 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 protagonisti 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.

## **ORIENTAMENTI E PROPOSTE**

### **Un rendiconto integrato dell'attività dei gruppi interregionali di approfondimento tematico realizzati nell'ambito delle attività di monitoraggio del "piano nidi" nell'anno 2013**

#### **Introduzione**

Da sempre e con maggiore enfasi nel periodo recente, le attività di monitoraggio realizzate sull'attuazione del Piano straordinario di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia, oltre che verificare l'efficacia dei finanziamenti destinati dal Governo – d'intesa con le Regioni e Province autonome – a incentivare lo sviluppo del sistema dei servizi educativi del Paese, hanno costituito il contesto nel quale sono state condivise ed integrate le informazioni e conoscenze sulle politiche svolte nel settore.

I rapporti di monitoraggio – e con particolare enfasi gli ultimi due realizzati, relativi alle scadenze del 31-12-2011 e del 31-12-2012 – hanno così raccolto e sistematizzato informazioni, riflessioni, esperienze e approfondimenti, costituendo una risorsa ricca per animare riflessioni propositive per l'aggiornamento delle politiche e delle esperienze.

In questo senso, le attività di Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia hanno in realtà 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.

L'esperienza dell'incontro e degli scambi fra operatori impegnati in diverse aree territoriali del Paese si è sviluppata peraltro in modo specifico anche e con particolare intensità nell'ambito del Progetto di Azioni di sistema e assistenza tecnica per l'obiettivo dei servizi di cura per l'infanzia del QSN 2007-2013 rivolto alle otto Regioni del Mezzogiorno, registrando interesse da parte dei numerosi operatori che vi hanno partecipato nel corso del tempo.

Da queste esperienze – e accogliendo una esigenza espressa da molti territori – 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 tecnici di approfondimento tematico**

I gruppi tecnici di approfondimento tematico hanno riguardato tre ambiti tematici.

### **1° gruppo**

#### ***La regolazione e il controllo del sistema integrato dei servizi: standard e qualità.***

La centralità di questo tema, nel quadro delle indicazioni della stessa legge 328/2000, ha indotto molte Regioni e Province autonome a prestare sempre maggiore attenzione al tema della regolazione e del controllo del sistema integrato dei servizi.

Attualmente le normative regionali e delle Province autonome hanno compreso nel loro corpo il tema dell'autorizzazione al funzionamento, attuando quanto definito in norma. Nonostante gli intenti migliorativi, permane una certa disomogeneità tra i diversi territori, che si riflette nella diversificazione degli standard strutturali e organizzativi adottati nei diversi contesti.

Il lavoro del gruppo ha tentato di sviluppare una riflessione sulle procedure adottate da Regioni e Province autonome per l'autorizzazione al funzionamento, sui modelli di accreditamento e sulle possibili prospettive comuni.

Inoltre sono stati condivisi possibili orientamenti per l'esercizio delle funzioni di vigilanza ed approfondita una riflessione sui possibili snodi, organismi e funzioni che, a livello regionale, possono migliorare le prospettive di *governance* del sistema.

Il gruppo si è riunito a Firenze il 9 aprile, il 16 maggio e il 13 giugno

### **2° gruppo**

#### ***Le dimensioni della qualità e la sostenibilità dei costi***

La crisi economica che sta caratterizzando questi ultimi anni impone una accurata analisi della relazione tra qualità e costi, per capire quali possono essere gli aspetti di sostenibilità di questi servizi, a partire dalla esigenza di definire e sostenere gli elementi qualificanti imprescindibili che determinano la qualità dei servizi.

Negli ultimi decenni, peraltro, due fenomeni specifici hanno toccato il mondo dei servizi:

- la diversificazione delle tipologie di servizio, mediante il moltiplicarsi, a partire dall'esperienza del nido, dei servizi integrativi (spazi gioco, centri per bambini e genitori e servizi educativi domiciliari);
- la diversificazione dei soggetti gestori, mediante lo sviluppo di un crescente protagonismo del privato sociale che si affianca al ruolo consolidato dei Comuni.

La condivisione delle esperienze, delle criticità e delle soluzioni adottate nei diversi territori ha contribuito ad animare una riflessione comune intorno alle attenzioni organizzative che possono insieme garantire la qualità e contenere i costi.

Il gruppo si è riunito a Roma il 22 aprile, il 23 maggio e il 27 giugno

### **3° gruppo**

#### ***L'organizzazione di uffici di area vasta (Ambiti/Distretti/Zone) per la programmazione e la gestione dei servizi per la prima infanzia***

L'attivazione di uffici di area vasta (Ambiti/Distretti/Zone) quali "strutture" funzionali a una migliore *governance* di questi servizi costituisce un tema di grande attualità.

In molte Regioni sono già da tempo stati individuati e resi operativi organismi intermedi tra la Regione stessa e il singolo Comune, e anche il recente Piano di Azione e Coesione Servizi di Cura <sup>5</sup> individua come beneficiari principali del Programma proprio gli Ambiti, quali livelli territoriali intermedi fra Regioni e Comuni investiti di specifiche funzioni in ordine alla programmazione e realizzazione dei servizi per l'infanzia.

Considerato che la pratica della programmazione d'ambito non è ancora consolidata in molti territori, il gruppo si è posto quale obiettivo prioritario quello di approfondire questo tema, attraverso il confronto tra esperienze e modelli.

Nel gruppo è stata avviata una riflessione su quali possono essere, le caratteristiche costitutive di possibili organismi di coordinamento e le relative funzioni utili per migliorare le prospettive di *governance* del sistema. Inoltre è stato approfondito il tema della condivisione dei servizi e delle forme diverse di convenzionamento tra Comuni.

Il gruppo si è riunito il 29 aprile, il 30 maggio e il 4 luglio

I tre gruppi si sono riuniti in seduta congiunta a Roma il 3 ottobre

---

<sup>5</sup> Delibera CIPE N. 96 del 3 agosto 2012 "Preso d'Atto del Piano Azione Coesione"; Delibera CIPE 26 ottobre 2012 n. 113, Individuazione delle amministrazioni responsabili della gestione e dell'attuazione di programmi/interventi finanziati nell'ambito del Piano d'azione Coesione e relative modalità di attuazione; Circolare prot. n. 016/PAC del 30 agosto 2013, Programma Nazionale Servizi di Cura alla prima infanzia e agli anziani non autosufficienti- Adempimenti necessari per la pianificazione e l'attuazione dei Piani di Intervento.

## **Le aree di contenuto individuate per la definizione condivisa di orientamenti e proposte**

Gli elementi che compongono la parte seguente del presente contributo rappresentano il risultato coordinato e sintetizzato dei principali approfondimenti realizzati nel corso delle riunioni svolte dai tre gruppi.

Le aree di contenuto individuate per la definizione condivisa di orientamenti e proposte sono le seguenti:

1. Il sistema integrato e le tipologie dei servizi
2. Gli standard ambientali e funzionali dei servizi
3. Gli ambiti come livello intermedio per la programmazione delle politiche
4. I procedimenti di autorizzazione e accreditamento
5. Verso l'aggiornamento della normativa di settore

Su ognuna di queste è stata elaborata una scheda sintetica.

## **1. Il sistema integrato e la declaratoria delle tipologie**

Se le dinamiche evolutive delle esperienze negli ultimi decenni hanno reso – come si è più volte rilevato e commentato – 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 domiciliare**<sup>6</sup> servizi educativi per piccoli gruppi di bambini di età inferiore a 3 anni realizzati con personale educativo qualificato presso una civile abitazione.

---

<sup>6</sup> Su questa specifica tipologia di servizio integrativo, la riflessione è stata particolarmente articolata e ha condotto a rilevare come la sua definizione a partire dalla identificazione della sua organizzazione – spesso difforme 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.

## **2. Gli standard ambientali e funzionali**

Gli standard ambientali e funzionali dei servizi offrono attualmente un quadro di soluzioni e scelte piuttosto diversificato da parte delle Regioni e Province autonome.

Anche forse per questo, la discussione del tema si è naturalmente orientata a condividere l'utilità di individuare progressivamente parametri di riferimento più coerenti e convergenti.

Gli elementi da tenere presenti al proposito sembrano principalmente i seguenti.

### ***Ricettività minima e massima per ogni tipologia di servizio***

La comparazione integrata fra le normative attualmente definite dalle Regioni e Province autonome è rappresentato nella tabella seguente.

<b>Tipologia servizio</b>	<b>Ricettività Minima</b>	<b>Ricettività Massima</b>
Nido d'infanzia	11 bambini	75 bambini
Spazio gioco per bambini	5 bambini	60 bambini
Centro per bambini e famiglie	6 bambini	60 bambini
Servizio educativo in contesto domiciliare	3 bambini	10 bambini

### ***Standard strutturali: mq per bambino***

Anche in questo caso, la comparazione integrata fra le normative attualmente definite dalle Regioni e Province autonome rappresenta – nella tabella seguente – un quadro variegato di soluzioni adottate.

<b>Tipologia servizio</b>	<b>Mq di spazio interno</b>
Nido d'infanzia	tra 5 e 8 per bambino
Spazio gioco per bambini	tra 3 e 8 per bambino
Centro per bambini e famiglie	tra 5 e 10 per bambino
Servizio educativo in contesto domiciliare	tra 4 e 6 per bambino

### **Rapporto bambini/educatori**

Le normative definite dalle Regioni e Province autonome – vedi tabella seguente – si collocano soprattutto tra 1/6 e 1/7, con variazioni anche relative alla base di calcolo (alcuni considerano i bambini iscritti ed altri i bambini presenti).

<b>Tipologia servizio</b>	<b>Rapporto educatore/bambini</b>
Nido d'infanzia	tra 4 e 10 bambini per educatore
Spazio gioco per bambini	tra 6 e 15 bambini per educatore
Centro per bambini e famiglie	tra 8 e 15 bambini per educatore
Servizio educativo domiciliare	tra 3 e 6 bambini per educatore

Tali prospetti comparativi possono essere un utile riferimento per muovere verso una evoluzione convergente negli sviluppi futuri delle normative.

Per quanto riguarda inoltre gli standard inerenti gli ambienti, sembra opportuno riflettere su come diversificare i valori in riferimento a tre possibili fattispecie:

- a) **I servizi di nuova costruzione**; per questi sembra opportuno che gli standard definiti siano inderogabili
- b) **I servizi che derivano da ristrutturazione** di immobili già costruiti ma precedentemente utilizzati per altra destinazione; in questo caso sembra plausibile che le norme introducano possibilità di deroga rispetto ad alcuni standard meno fondamentali; a tale fattispecie sono forse da ricondurre anche i servizi già esistenti, nei quali in certi casi potrebbe essere oggettivamente impedita una completa ri-messa a norma in base alle novità introdotte dall'aggiornamento delle norme di riferimento
- c) **I servizi collocati in particolari contesti urbanistici**; anche in questo caso sembra plausibile che le norme introducano possibilità di deroga rispetto ad alcuni standard meno fondamentali o oggettivamente non realizzabili (per esempio la disponibilità di grandi spazi esterni in centri storici)

### **Titolo di studio richiesto per gli educatori**

I titoli di studio attualmente necessari per ricoprire il ruolo di educatore nei servizi educativi per la prima infanzia sono definiti all'interno delle leggi regionali e contengono titoli diversificati e talvolta desueti.

Ciò può causare problemi di incoerenza, in quanto alcuni titoli non sono ammessi in una regione, mentre possono esserlo nella regione confinante.

Mentre nel passato – anche come residuo inerte delle normative di prima degli anni '70 del secolo scorso – erano talvolta previsti titoli formativi di tipo sanitario (come quello di puericultrice), nel periodo dello sviluppo dei nidi a seguito della Legge 1044 del 1971 i titoli di studio si adattano alla rinnovata vocazione socio-educativa del servizio e privilegiano i diplomi di maturità magistrale.

Solo in anni recenti si assiste – almeno da parte di alcune Regioni – alla previsione del diploma di laurea triennale accanto ai diplomi di maturità di tipo pedagogico.

Di fatto, in molti casi le giovani generazioni di educatrici hanno il titolo di studio di livello universitario anche quando la normativa non lo preveda ancora come requisito necessario.

Così, in attesa di indicazioni di principio e di tipo generale a livello centrale, sembra opportuno concepire scenari orientati verso la previsione del titolo di studio di livello universitario, sia pensando ai necessari tempi gradualmente di adeguamento, sia anche – non in ultimo – al beneficio che nel tempo potrà averne anche la prospettiva della continuità 0-6.

Tali considerazioni possono essere un utile riferimento per muovere verso una evoluzione convergente negli sviluppi futuri delle normative.

### **3. *Gli Ambiti come livello intermedio per la programmazione delle politiche***

La legge 328/2000 di riforma del sistema di organizzazione dei servizi alla persona ha messo in campo un esteso tentativo di decentramento territoriale e di redistribuzione delle responsabilità, attribuendo una funzione molto importante agli Enti Locali.

La riforma si caratterizza, infatti, per la promozione dell'integrazione tra i diversi attori istituzionali e sociali nel senso della ricerca di un livello adeguato di collaborazione, programmazione e gestione condivisa del sistema locale dei servizi.

In questo senso gli Enti Locali sono chiamati ad implementare forme di aggregazione intercomunale (Ambiti Territoriali) ed a promuovere forme unitarie di organizzazione e gestione dei servizi (Piano di Zona) attraverso accordi formali (art. 6, comma 2, lett. a Legge 328/00).

In questo senso l'adeguatezza dell'ambito territoriale dovrebbe essere intesa sia sotto il profilo della costruzione di reti comunitarie, sia sotto il profilo della gestione amministrativa più funzionale alla complessità delle funzioni da organizzare.

Nel disegno programmatico gli ambiti territoriali si configurano come:

- sede permanente di raccordo e concertazione tra Regione ed Enti Locali per la programmazione dei servizi alla persona;
- il livello rispetto al quale implementare gli standard dei servizi previsti dalla programmazione nazionale (art. 22, comma 4 Legge 328/00);
- il livello di attuazione e di verifica degli indirizzi della programmazione regionale sul territorio attraverso il piano di zona;
- il livello di integrazione dei servizi alla persona e di quelli sanitari sul territorio.

In applicazione della Legge 328/00, molte Regioni hanno dunque provveduto a ripartire il territorio regionale in ambiti territoriali/zone.

Tali ambiti sono quasi sempre intercomunali con eccezione di alcune città medio-grandi dove sono uni-comunali o, più raramente, come nel caso di Roma, dove più ambiti rientrano in una sola città.

Per favorire la programmazione e l'integrazione socio-sanitaria e per evitare il proliferare di organismi, la maggior parte delle Regioni ha previsto ambiti territoriali che coincidessero con i distretti sanitari o i loro multipli (art. 8, comma 3 lett. a Legge 328/00; art. 3 quater D.Lgs 229/99).

Gli ambiti e i loro relativi organismi possono così 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, deve essere

considerato che in essi devono 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 dovranno svolgere in modo integrato in ordine a diversi aspetti, come, ad esempio:

- ***la programmazione***

a supporto della 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.

- ***il coordinamento organizzativo/gestionale***

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.

- ***il coordinamento pedagogico***

mediante la supervisione sulle attività educative, la verifica e l'innovazione del progetto educativo dei servizi, la progettazione del piano integrato della formazione, il coordinamento delle relazioni e degli scambi tra servizi e lo sviluppo di attività di ricerca, analisi e approfondimento, lo sviluppo delle relazioni fra i servizi educativi e la rete territoriale dei servizi socio-sanitari, la gestione integrata dei casi di ammissione di bambini disabili o in carico ai servizi sociali, la prospettiva della continuità 0-6, etc.

#### **4. 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 sono in generale i seguenti:

- 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 multidisciplinari, 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'accreditamento 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.

## 5. Verso l'aggiornamento della normativa di settore

### *Il quadro generale di riferimento*

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 tal senso sono molte le sollecitazioni che arrivano al Governo e al Parlamento.

A cominciare dalle Osservazioni conclusive del Comitato Onu sui diritti dell'infanzia<sup>7</sup> dove, evidenziando con preoccupazione le disparità di trattamento dei bambini in relazione alla diversità dei luoghi di residenza, si invita lo Stato ad "assicurare stanziamenti di bilancio equi per i minori in tutte le 20 regioni, con particolare attenzione alla prima infanzia...".

Molta attenzione al tema è posto anche dalla società civile. Infatti il sesto Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2012-2013, elaborato dal Gruppo di lavoro CRC<sup>8</sup> e pubblicato il 31 maggio 2013 raccomanda, tra l'altro, al Governo e al Parlamento "di definire, nell'attuale cornice costituzionale, una normativa generale di riferimento per tutto il settore dell'educazione prescolare che ne delinei il carattere unitario prevedendo procedure di continuità orizzontale tra i servizi offerti da diversi gestori e verticale tra i servizi per l'infanzia e le scuole dell'infanzia e tra queste e la scuola primaria; stabilisca le norme generali, i principi fondamentali e i livelli essenziali quantitativi e qualitativi dei servizi per l'infanzia da garantire in tempi certi sull'intero territorio nazionale, con particolare attenzione alla qualificazione professionale degli operatori; identifichi meccanismi stabili di finanziamento per garantire in tempi previsti l'accesso di tutti i bambini a un'educazione prescolare di qualità, nelle more prevedendo nella legge finanziaria 2014 (di stabilità, ndr) il rifinanziamento di un Piano di estensione dei servizi" (p. 103).

Da parte dell'Unione europea la rilevanza del tema e gli obiettivi da raggiungere dagli stati membri è stata sottolineata nuovamente dalla Commissione con la Comunicazione n. 66 del 17 febbraio 2011, relativa all'Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori e con la Raccomandazione n. 112 del 20 febbraio 2013, dal titolo Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale.

Va ricordato, inoltre, che i programmi nazionali più recenti adottati dal Governo d'intesa con le regioni e le autonomie locali già si soffermano sull'esigenza di emanare

---

<sup>7</sup> Espresse in riferimento al terzo e quarto rapporto consolidato presentato dall'Italia ai sensi dell'art. 44 della Convenzione sui diritti del fanciullo, *CRC/C/ITA/CO/3-4*, del 31 ottobre 2011.

<sup>8</sup> Il Gruppo di lavoro CRC (*Convention for the Rights of the Child*) è composto da 82 associazioni ed organizzazioni che si occupano dei diritti dell'infanzia e l'adolescenza. Il Gruppo elabora periodicamente il cosiddetto controrapporto espressione della società civile, che si affianca a quello istituzionale presentato dal Governo all'Organizzazione delle Nazioni Unite. Si legga in [www.gruppocrc.net](http://www.gruppocrc.net).

una nuova legge nazionale che definisca alcuni contenuti essenziali in materia di servizi socio educativi per la prima infanzia.

Così il Terzo piano biennale nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva<sup>9</sup> prevede una specifica azione sul Potenziamento della rete dei servizi integrati per la prima infanzia (Azione A01) dove si delineano iniziative centrali per l'elaborazione di normative e livelli minimi di copertura ed assegnazione di fondi per l'incremento del sistema.

Sulla stessa scia, il primo Piano nazionale per la famiglia<sup>10</sup>, prevedendo anch'esso una specifica azione per il Potenziamento della rete dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (Azione 3.1.b), frutto del dibattito generato dalle Conferenze nazionali della famiglia del 2007 a Firenze e del 2010 a Milano.

Merita infine di essere ricordata la pronuncia del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel), assunta nell'Assemblea del 20 maggio 2010 avente ad oggetto Nidi e servizi educativi integrativi per l'infanzia. Orientamenti per lo sviluppo delle politiche a partire dall'analisi dei costi, dove pure si mette in risalto l'esigenza di definire quanto prima i livelli essenziali ed i principi fondamentali della materia.

Purtroppo, in tutte le sollecitazioni sopra richiamate non è approfondita la portata normativa delle proposte. Infatti, a volte si fa riferimento ai livelli essenziali, in altre ai principi fondamentali senza porsi però il problema se i contenuti indicati rispettino o meno l'attuale assetto costituzionale e la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Pertanto, è indispensabile cercare di approfondire ulteriormente il tema, arrivando a delineare nella specifica materia gli spazi normativi della legislazione statale.

### ***Alcune riflessioni aperte***

All'interno di questa cornice generali di riferimenti, le riflessioni sviluppate sul tema hanno in via generale condiviso che sia auspicabile una maggiore coerenza fra le normative regionali, in attesa di una normativa nazionale che fornisca utili elementi di orientamento e maggiore chiarezza generale.

Le principali aree di progressiva coerenza fra le normative potrebbero riguardare, per esempio, la convergenza nella sottolineatura dell' ***identità educativa dei servizi per l'infanzia***.

Inoltre, per quanto riguarda ancora il tema dei ***requisiti formativi degli educatori***, si è rilevato, nel confronto tra le normative regionali e negli approfondimenti dei gruppi,

---

<sup>9</sup> III Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 106 del 9 maggio 2011. Il Piano è stato accompagnato da una proficua attività di monitoraggio, svolta da gruppi di lavoro costituiti nell'ambito dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Nel *Rapporto sugli esiti di monitoraggio del III Piano biennale*, presentato nel 2012, viene rilevata quale criticità la "mancanza di una legge nazionale che definisca i livelli essenziali dei servizi educativi per la prima infanzia" (p. 48). Si legga in [www.minori.it](http://www.minori.it).

<sup>10</sup> Intesa in Conferenza unificata del 19 aprile 2012 e Deliberazione del Consiglio dei ministri del 7 giugno 2012, in [www.politichedellafamiglia.it](http://www.politichedellafamiglia.it)

una criticità nelle forti difformità territoriali circa i titoli di studio richiesti ed una tendenza ad innalzare il titolo di studio. Questi elementi, emersi anche negli approfondimenti tematici, potranno indirizzare verso una normativa nazionale che fornisca elementi di chiarezza ed omogeneità.

Infine, i dati di monitoraggio del “piano nidi” dicono molto sia sui livelli di diffusione dei servizi che sui loro costi di gestione. Tenuto conto della difficoltà ampiamente espressa e condivisa a offrire certezza e stabilità al funzionamento del sistema dei servizi per la insufficienza degli stanziamenti disponibili da parte di Regioni e Comuni, 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.

**Appendice**  
**Tavole statistiche**  
**(dati al 31/12/2012)**



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

(Prospetto comparativo fra dati Istat al 2007, 2008 e 2009, obiettivi programmatici delle Regioni e Prov. Autonome al 2009 e dati di monitoraggio delle Regioni e Prov. Autonome al 31/12/2012)

Regioni e province autonome	Utenti nidi e Serv. Integrativi al 2007 (fonte: Istat) <b>(2)</b>	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)	Posti nei Servizi educativi a titolarità pubblica e privata al 31/12/2012 (fonte: dati di monitoraggio Regioni e Prov. Autonome)			Scostamenti	
					nidi	servizi integrativi	totale <b>(1)</b>	<b>(1)-(2)</b>	
								v.a.	variazione %
Piemonte <sup>(a)</sup>	16.160	16.625	17.312	14.506	23.070	3.901	26.971	10.811	66,9%
Valle d'Aosta	868	1.053	967	702	646	334	980	112	12,9%
Lombardia <sup>(a)(e)</sup>	44.610	47.389	54.670	5.203	58.458	2.708	61.166	16.556	37,1%
Provincia di Bolzano	1.872	1.872	2.325	45.492	1.600	1.314	2.914	1.042	55,7%
Provincia di Trento <sup>(b)</sup>	2.773	2.986	3.162	639	3.202	506	3.708	935	33,7%
Veneto <sup>(a)(c)</sup>	16.003	17.063	17.972	2.883	25.493	3.875	29.368	13.365	83,5%
Friuli Venezia Giulia	4.752	4.690	5.615	15.144	6.443	940	7.383	2.631	55,4%
Liguria <sup>(a)</sup>	5.575	6.146	6.138	5.226	7.418	908	8.326	2.751	49,3%
Emilia Romagna	33.247	34.076	36.654	32.026	37.974	2.857	40.831	7.584	22,8%
Toscana <sup>(a)</sup>	20.452	20.915	20.133	17.476	25.413	3.779	29.192	8.740	42,7%
Umbria	3.494	5.610	6.713	5.403	6.145	1.551	7.696	4.202	120,3%
Marche <sup>(a)</sup>	6.391	6.729	6.927	6.701	9.935	834	10.769	4.378	68,5%
Lazio	18.782	20.280	22.280	24.038	23.206	2.443	25.649	6.867	36,6%
Abruzzo	2.908	3.343	3.453	2.708	2.570	210 <sup>(d)</sup>	2.780	-128	-4,4%
Molise	359	355	395	322	1.397	0	1.397	1.038	289,1%
Campania	4.030	5.123	4.967	3.338	n.d.	n.d.	n.c.	n.c.	n.c.
Puglia <sup>(a)</sup>	5.253	5.550	5.663	4.432	9.554	329	9.883	4.630	88,1%
Basilicata	1.016	988	1.124	1.071	1.390	0	1.390	374	36,8%
Calabria	1.112	1.447	1.882	1.238	3.128	n.d.	3.128	2.016	181,3%
Sicilia <sup>(f)</sup>	8.192	8.842	7.714	7.632	7.156 <sup>(e)</sup>	n.d.	7.156	-1.036	-12,6%
Sardegna	3.710	3.981	5.275	5.460	5.880	582	6.462	2.752	74,2%
<b>Totale</b>	<b>201.559</b>	<b>215.063</b>	<b>231.341</b>	<b>201.640</b>	<b>260.078</b> <sup>(g)</sup>	<b>27.071</b> <sup>(h)</sup>	<b>287.149</b> <sup>(i)</sup>	<b>81.560</b>	<b>41,3</b>

(a) L'obiettivo del triennio è riferito al numero dei posti.

(b) L'obiettivo del triennio è riferito al numero dei posti nei nidi d'infanzia.

(c) L'obiettivo del triennio è riferito agli utenti nei nidi d'infanzia.

(d) Dato parziale.

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

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

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

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

(i) Il dato è provvisorio e parziale (mancano i posti nei servizi integrativi in Campania, Calabria, Sicilia e il dato è parziale per l'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 - 2007-2011)

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

**Tavola 3 - Tassi di ricettività dei servizi educativi per la prima infanzia - Anni 2008-2012**

(Dati di monitoraggio delle Regioni e Province autonome)

Regioni e province autonome	Tasso di ricettività al 31/12/2008			Tasso di ricettività al 31/12/2009			Tasso di ricettività al 31/12/2010			Tasso di ricettività al 31/12/2011			Tasso di ricettività al 31/12/2012			Scostamenti
	(5)			(4)			(3)			(2)			(1)			(1)-(5)
	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	3,8
Valle d' Aosta	627	283	25,0	646	334	25,9	646	334	n.c.	646	334	n.c.	646	334	26,7	1,8
Lombardia	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	3,2
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	6,2
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	8,2
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	5,7
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	5,2
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	3,7
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	4,2
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	5,9
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	5,9
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	2,8
Lazio	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	0,7
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	-4,4
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	8,3
Campania	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	2,5
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	-1,2
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	-0,2
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	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	n.c.
<b>Totale</b>	<b>210.541</b>	<b>24.162</b>	<b>14,8</b>	<b>237.182</b>	<b>25.718</b>	<b>17,8</b>	<b>245.531</b>	<b>26.860</b>	<b>18,0</b>	<b>258.413</b>	<b>28.951</b>	<b>18,9</b>	<b>260.078</b>	<b>27.071</b>	<b>19,7</b>	<b>4,9</b>

n.c.= non calcolabile

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

Al 31/12/2012 (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 <sup>(a)</sup>	240	492	0	343
Valle d'Aosta	34	4	4	37
Lombardia <sup>(b)</sup>	617	1.402	30	318
Provincia di Bolzano	13	56	0	190
Provincia di Trento	89	1	95	0
Veneto	296	612	29	373
Friuli Venezia Giulia	77	141	26	37
Liguria	113	115	27	38
Emilia Romagna	624	392	125	96
Toscana	398	430	89	118
Umbria	91	131	28	43
Marche	166	185	11	31
Lazio	343	496	29	56
Abruzzo	66	52	n.d.	18
Molise	57	34	0	0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Puglia	119	222	5	10
Basilicata	75	n.d.	0	n.d.
Calabria	79	135	n.d.	n.d.
Sicilia <sup>(b)</sup>	200	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	95	101	54	9
<b>Totale</b>	<b>3792</b>	<b>5001</b>	<b>552</b>	<b>1717</b>

(a) I servizi sono suddivisi fra titolarità comunale e non comunale.

(b) Il numero di servizi è al 31/12/2011

n.d.= non disponibile

**Tavola 5 - Posti nei servizi educativi per la prima infanzia secondo la titolarità pubblica o privata - Al 31/12/2012**

(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 <sup>(a)</sup>	12.425	10.645	2.709	0	3.901	0
Valle d'Aosta	622	24	n.d.	161	173	n.d.
Lombardia (b)	25.644	32.814	n.d.	553	2.155	n.d.
Provincia di Bolzano	693	907	907	0	1.314	0
Provincia di Trento	3.185	17	17	506	0	0
Veneto	11.829	13.664	n.d.	381	3.494	n.d.
Friuli Venezia Giulia	3.017	3.426	1.771	607	333	10
Liguria	4.477	2.941	n.d.	362	546	n.d.
Emilia Romagna	28.321	9.653	4.206	2.032	825	264
Toscana	14.023	11.390	n.d.	2.102	1.677	n.d.
Umbria	3.131	3.014	688	533	1.018	100
Marche <sup>(d)</sup>	5.810	4.125	1.145	332	502	109
Lazio <sup>(c)</sup>	23.206	n.d.	n.d.	2.443	n.d.	n.d.
Abruzzo	1.842	728	n.d.	n.d.	210	n.d.
Molise <sup>(c)</sup>	1.397	n.d.	n.d.	0	0	0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Puglia	4.280	5.274	n.d.	180	149	n.d.
Basilicata	1.390	n.d.	0	0	0	0
Calabria	1.103	2.025	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia <sup>(b)</sup>	7.156	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sardegna	3.250	2.630	31	393	189	0
<b>Totale</b>	<b>156.801</b>	<b>103.277<sup>(d)</sup></b>	<b>11.474</b>	<b>10.585</b>	<b>16.486</b>	<b>483</b>

(a) Il numero dei posti è suddiviso fra titolarità comunale e non comunale.

(b) Il numero di posti è al 31/12/2011.

(c) Posti complessivi a titolarità pubblica e privata.

(d) Il dato è provvisorio e parziale (mancano i posti nei servizi integrativi in Lazio, Molise, Campania, Sicilia e il dato è parziale per l'Abruzzo).

n.d.= non disponibile

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

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

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	% cofinanziamento previsto	Finanziamento nazionale	Finanziamento nazionale Intesa 24/CU 2012	Finanziamento nazionale 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
<b>Totale</b>	<b>446.462.000</b>	<b>281.158.243</b>	<b>63,0</b>	<b>84.898.469</b>	<b>32.070.626</b>	<b>34.032.854</b>

(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		Totale		
	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	0	5.374.400	1.357.522	34.134.724	35.492.246
Lombardia	17.514.985	15.895.964	25.829.849	860.697	0	0	0	0	0	0	0	0	55.855.538	16.756.661	72.612.199
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	34.663.558	127.734.841	162.398.399
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	0	0	9.598.352	10.748.539	20.346.891
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	32.376.243	39.008.827	72.875.070 <sup>(a)</sup>
Toscana	9.343.799	836.024	7.694.471	836.024	4.917.790	1.621.361	0	0	0	0	4.250.000	0	26.206.060	3.293.409	29.499.469
Umbria	1.504.241	451.272	2.218.346	2.764.659	1.074.458	322.337	0	0	0	0	4.005.941	0	8.802.986	3.538.269	12.341.255
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(b)	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	6.632.022	12.967.199	6.737.899	19.705.098
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	76.347.155	88.848.180	165.195.335
Puglia	12.515.809	3.754.743	18.457.421	33.923.217	8.939.863	0	6.976.912	0	0	0	4.886.000	0	51.776.005	37.677.960	87.113.093
Basilicata	1.680.554	2.350.000	2.478.360	0	1.200.395	4.846.088	1.230.438	0	307.500	0	553.500	0	7.450.747	6.365.691	13.816.438
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 <sup>(c)</sup>

(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 31/12/2012**

(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 <sup>(a)</sup>	32.702.625	20.433.330	53.135.955	32.702.625	20.433.330	53.135.955
Valle d' Aosta <sup>(a)</sup>	1.357.522	34.134.724	35.492.246	1.068.909	25.294.251	26.363.160
Lombardia <sup>(b)</sup>	55.855.538	16.756.661	72.612.199	55.855.538	16.756.661	72.612.199
Provincia di Bolzano	2.953.288	885.986	3.839.274	2.291.801	0	2.291.801
Provincia di Trento <sup>(a)</sup>	3.838.699	96.414.448	100.253.147	3.838.699	96.414.448	100.253.147
Veneto <sup>(a)</sup>	34.663.558	127.734.841	162.398.399	34.663.558	127.364.841	162.028.399
Friuli-Venezia Giulia <sup>(a)</sup>	9.598.352	10.748.539	20.346.891	8.604.901	10.748.539	19.353.440
Liguria <sup>(a)</sup>	12.820.990	3.915.171	16.736.161	12.979.990	3.915.171	16.895.162
Emilia-Romagna <sup>(a)</sup>	32.376.243	39.008.827	72.875.070 <sup>(b)</sup>	32.376.243	39.008.827	72.785.070 <sup>(c)</sup>
Toscana <sup>(a)</sup>	26.206.060	3.293.409	29.499.469	24.078.015	7.349.765	31.427.780
Umbria <sup>(a)</sup>	8.802.986	3.538.269	3.538.269	8.802.986	5.502.261	14.305.247
Marche <sup>(a)</sup>	11.869.056	4.611.819	33.586.270	10.449.408	4.611.819	33.562.040
Lazio <sup>(a)</sup>	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 <sup>(c)</sup>	3.625.896	1.667.000	5.292.896
Campania <sup>(g)</sup>	76.347.155	88.848.180	165.195.335	0	38.000.000	38.000.000
Puglia <sup>(a)(g)</sup>	51.776.005	37.677.960	87.113.093	39.913.093	34.119.938	74.033.031
Basilicata <sup>(a)</sup>	7.450.747	6.365.691	13.816.438	6.589.747	6.365.690	12.955.437
Calabria	29.907.280	9.783.737	39.691.017	27.986.371	9.783.737	37.770.108
Sicilia <sup>(a)</sup>	58.861.964	41.000.000	99.861.964	47.379.026	41.000.000	88.379.026
Sardegna <sup>(a)</sup>	14.116.339	5.537.699	22.657.444 <sup>(f)</sup>	14.616.564	5.537.699	21.177.536 <sup>(f)</sup>

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

(b) Dati al 31/12/2011.

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

(d) Trattasi di ulteriori finanziamenti rispetto a quelli definiti in sede di Conferenza unificata.

(e) Trattasi di ulteriori finanziamenti definiti dalla regione.

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

(g) Dati al 31/12/2010.

**Rassegna della normativa regionale e  
Province autonome  
(al 31/12/2012)**



## 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](http://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 sui 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 rivisitazione 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](http://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. Abrogata<sup>1</sup>

**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.

## 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

---

<sup>1</sup> 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.

*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 midificazioni. 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**



# L'ESIGENZA DI UNA NUOVA LEGGE STATALE PER LA PRIMA INFANZIA: LIMITI COSTITUZIONALI E POSSIBILI CONTENUTI<sup>1</sup>

Angelo Mari – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola Nazionale dell'Amministrazione

## 1. Da dove partire

Il dibattito sui servizi per la prima infanzia ha indubbiamente ripreso vigore con il varo del Piano straordinario del 2007 e con le attività di implementazione e di monitoraggio ad esso connesse. Tra i molti temi che interessano la materia rientra quello dell'assetto delle competenze normative, soprattutto in riferimento alla necessità di assicurare una certa uniformità di intervento e di servizio su tutto il territorio nazionale.

È evidente che dopo la riforma del Titolo quinto della seconda parte della Costituzione del 2001, il tema va affrontato secondo un'ottica nuova che tenga conto dell'evoluzione della materia non soltanto dal punto di vista delle scienze pedagogiche, ma anche nell'ottica della giurisprudenza costituzionale degli anni più recenti, senza trascurare la diversa posizione delle regioni a statuto ordinario e delle regioni a statuto speciale.

È bene subito sottolineare che, dal punto di vista giuridico, la materia degli asili nido stenta a trovare un assetto compiuto e soddisfacente. In effetti, il legislatore statale negli ultimi quarant'anni è intervenuto in modo sporadico, tant'è che le legislazioni regionali hanno svolto un compito di supplenza soprattutto nella qualificazione giuridica di tale tipologia di servizi e nella disciplina delle modalità organizzative<sup>2</sup>. La stessa difficoltà di inquadramento emerge esaminando l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, sia prima sia dopo la riforma del Titolo quinto del 2001. Di conseguenza, come poi si vedrà, da più parti si ritiene che per superare le attuali incertezze ed il forte divario territoriale sia necessario emanare una legge statale che sia in grado di delineare un quadro di riferimento certo e condiviso.

A prima vista - e quasi in modo intuitivo - appare chiaro che non esistendo più il riferimento costituzionale all'interesse nazionale<sup>3</sup>, gli elementi unificanti vadano ricercati e, possibilmente, trovati in un giusto mix di definizione di livelli essenziali di prestazione e di individuazione di principi fondamentali della legislazione, dal momento che la "materia" servizi per l'infanzia è riconducibile, come verrà meglio specificato, alla legislazione concorrente in riferimento all'istruzione ed alla tutela del lavoro. Ma, superando la mera intuizione, dare contenuto agli uni e agli altri non

---

<sup>1</sup> Dirigente generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, professore stabile della Scuola nazionale dell'amministrazione.

<sup>2</sup> E. Ferioli, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2004.

<sup>3</sup> L'interesse nazionale permane indicato nelle norme statutarie delle Regioni a statuto speciale, come limite alla potestà legislativa regionale.

sembra operazione agevole, perché il rischio di procedere in modo apodittico e pregiudiziale è sempre in agguato. D'altra parte, i servizi per la prima infanzia sono caratterizzati, ancora oggi, dal permanere di un'insufficienza di analisi volta a coglierne la reale collocazione e la concreta portata normativa e amministrativa, pur in presenza di pregevoli studi svolti nell'ambito delle discipline psico-pedagogiche e politologiche<sup>4</sup>. Per non parlare delle delicate questioni legate alle modalità di finanziamento pubblico del servizio in un quadro incompiuto di federalismo fiscale<sup>5</sup>.

In definitiva, solo partendo dall'approfondimento del dato positivo e giurisprudenziale, sarà possibile verificare gli spazi normativi che permangono in capo alla legislazione statale e, una volta definiti, dare contenuto sostanziale alle esigenze di uniformità disciplinare, salvaguardando, nel contempo, l'autonomia regionale.

## 2. Un tema di lungo periodo

I servizi socio educativi per la prima infanzia, rivolti ai bambini dalla nascita ai tre anni, rappresentano un servizio alla persona del tutto particolare<sup>6</sup>. Nati per rispondere alle esigenze delle madri che lavorano, quindi con funzioni di custodia<sup>7</sup>, hanno pian piano assunto anche una fondamentale funzione educativa<sup>8</sup> ed una porta di ingresso verso la scuola primaria, passando per la scuola dell'infanzia.

In Italia, anche se il tema è da tempo all'attenzione del legislatore<sup>9</sup>, l'esigenza di garantire il servizio di asilo nido su tutto il territorio nazionale è avvertita agli albori del *boom* economico. Basti considerare che questo era uno dei precisi obiettivi del *Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970*<sup>10</sup>, dove si specificava, tra l'altro, che tale servizio venisse offerto alla famiglia "per assicurare una adeguata assistenza, per ottenere un più armonico e sano sviluppo psico-fisico dell'infanzia e per facilitare l'accesso delle donne al lavoro". Il fabbisogno complessivo nazionale veniva allora stimato in 10 mila asili nido e si lanciava l'idea che nel quinquennio dovessero essere costruiti almeno 3.800 nuovi asili per 145 mila bambini<sup>11</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. per tutti, L. Guerzoni (a cura di), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, il Mulino, Bologna, 2007 e gli specifici contributi sui servizi per la prima infanzia in esso contenuti. Ampie indicazioni bibliografiche in materia sono reperibili nel sito [www.minori.it](http://www.minori.it).

<sup>5</sup> L. Antonini, *Federalismo all'italiana*, Marsilio, Venezia, 2013.

<sup>6</sup> Uno tra i pochi contributi giuridici in materia metteva in evidenza, già negli anni ottanta, che tali servizi potessero essere organizzati in asilo nido o in programmi di *Family Day Care*, così, U. M. Colombo, *Asilo nido, ad vocem*, *Nuovis.. Digesto Ital.*, Appendice, Utet, Torino, 1980.

<sup>7</sup> J. N. Luc, *I primi asili infantili e l'invenzione del bambino*, in E. Becchi e D. Julia (a cura di) *Storia dell'infanzia dal settecento ad oggi*, Vol. II, Laterza, Roma-Bari, 1996.

<sup>8</sup> Sull'importanza strategica dei servizi per la prima infanzia, si veda, D. L. Kirp, *The Sandbox investment. The preschool Movement and Kids-First Politics*, Harvard University Press, 2007; id., *Five big ideas for transforming children's lives and America's Future*, PublicAffair, New York, 2011

<sup>9</sup> Si ricordano, ad esempio, la legge 10 dicembre 1925, n. 2277, *Protezione e assistenza della maternità e dell'infanzia* e la legge 26 agosto 1950, *Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri*.

<sup>10</sup> Legge 7 luglio 1967, n. 685 di *Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970*.

<sup>11</sup> Si consideri che oggi, a distanza di più di quarant'anni, il numero complessivo di strutture pubbliche e private dedicate ad asili nido è stimata intorno a 8.100. Cfr. *Rapporto di Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia al 31 dicembre 2011*, elaborato dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, [www.minori.it](http://www.minori.it), Tav. 4. Va detto

Di particolare importanza era poi la previsione secondo cui “il servizio dovrebbe dipendere amministrativamente dai Comuni, mentre la protezione sanitaria dovrebbe essere garantita dai pediatri delle Unità sanitarie locali” ed ancora che “la normalizzazione del settore nelle zone urbane, specie se industrializzate, dovrebbe rivestire carattere di priorità”.

Dal ricordato dato programmatico degli anni sessanta appare evidente che molte delle questioni di cui si è discusso negli anni successivi – e, in parte, ancora oggi si discute – erano già in qualche modo presenti: il fatto che gli asili nido non fossero soltanto luoghi di custodia e di assistenza dei bambini; l’esigenza che il servizio venisse garantito a tutti a prescindere dalla residenza; la conseguenza che, nelle aree non urbane, si potessero sviluppare forme di servizio diverse.

Sulla scia di tali indicazioni è stata emanata, come è noto, la legge 6 dicembre 1971, n. 1044, recante il *Piano quinquennale per l’Istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato*. Qui forse si faceva un iniziale e apparente passo indietro rispetto alla legge precedente in quanto si disponeva che “gli asili nido hanno lo scopo di provvedere alla temporanea custodia dei bambini per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia e anche per facilitare l’accesso della donna al lavoro, nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale”, trascurando tutti gli aspetti relativi all’infanzia, poi recuperati, come si vedrà, nell’attribuire i compiti alle regioni. Si faceva invece un passo avanti nel qualificare i nidi come “servizio sociale di interesse pubblico”, attribuendo così la “regia” del sistema amministrativo e di gestione ai comuni.

Di fondamentale rilevanza è stata l’entrata sulla scena delle regioni, che, in quegli anni, stavano pian piano avviandosi verso la piena e concreta affermazione in attuazione del dettato costituzionale del 1948. Il coinvolgimento regionale ha riguardato da subito un doppio versante: amministrativo e normativo. Così, l’art. 5 della legge n. 1044/1971 stabiliva che le regioni, sulla base delle richieste avanzate dai comuni e dai consorzi di comuni, elaborassero il “piano annuale degli asili nido” fissando la priorità di intervento, le norme e i tempi di attuazione. Il successivo art. 6, in una sorta di “disposizione quadro” stabiliva che la Regione, con proprie norme legislative, fissasse i criteri generali per la costruzione, la gestione e il controllo degli asili nido, tenendo presente che essi dovevano:

- 1) essere realizzati in modo da rispondere, sia per localizzazione sia per modalità di funzionamento, alle esigenze delle famiglie;
- 2) essere gestiti con la partecipazione delle famiglie e delle rappresentanze delle formazioni sociali organizzate sul territorio;
- 3) essere dotati di personale qualificato sufficiente ed idoneo a garantire l’assistenza sanitaria e psico-pedagogica del bambino;
- 4) possedere requisiti tecnici, edilizi ed organizzativi tali da garantire l’armonico sviluppo del bambino.

Va infine ricordato che il sistema di finanziamento era affidato ad un Fondo speciale per gli asili nido, iscritto in apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità e ripartito dal Ministro tra le regioni. Il Fondo veniva alimentato

---

però che allora le nascite di bambini per anno erano il triplo di quelle attuali che superano appena le 500 mila.

da contributi di scopo trattenuti dall'Inps sull'aliquota contributiva dovuta dai datori di lavoro (0,10% poi soppresso dall'art. 3 della legge 23 dicembre 1998, n. 448) e da un contributo a carico dello Stato per complessivi 70 miliardi di lire nel quinquennio.

Dopo la legge del 1971, il legislatore nazionale ha brillato per la sua assenza. Basti considerare che si interviene nuovamente sulla materia solo con la legge statale 28 agosto 1997, n. 285, recante *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*. Qui, tra gli interventi finanziabili era compresa "l'innovazione e la sperimentazione di servizi socio educativi per la prima infanzia", non sostitutivi degli asili nido, secondo un sistema amministrativo che prevedeva un Fondo nazionale, la proposta di piano territoriale da parte dei comuni aggregati in ambiti locali, da approvare e finanziare dalle regioni. Va sottolineato che la legge n. 285/1997 apre in modo significativo a soluzioni organizzative diverse rispetto a quelle "tradizionali", prevedendo servizi che presuppongono la presenza continua di genitori, servizi privi di servizi mensa e di riposo pomeridiano, servizi autorganizzati dalle famiglie, dalle associazioni e dai gruppi.

La legislazione statale successiva, emanata anche in attuazione di atti adottati in sede di Unione europea<sup>12</sup>, ha previsto per lo più il finanziamento di nidi aziendali e il lancio del Piano straordinario. Questi interventi finanziari si sono confrontati necessariamente con il nuovo assetto costituzionale successivo alla riforma del Titolo quinto della Costituzione ed hanno dato modo alla Corte costituzionale di precisare i lineamenti della "materia" dei servizi per la prima infanzia. Sul lato della domanda si è intervenuti in parte con agevolazioni fiscali<sup>13</sup> e, più di recente, con la legge di riforma del mercato del lavoro, la n. 92 del 28 giugno 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:

- a) per il servizio di baby-sitting;
- b) per far fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Consiglio europeo di Lisbona 23-24 marzo 2000, *La strategia per l'istruzione e la formazione*, poi specificata nel Consiglio europeo di Barcellona, 15-16 marzo 2002, *Sviluppo di nuove misure volte a conciliare la vita familiare e lavorativa, in particolare attraverso la creazione di servizi per la cura dell'infanzia*. Per la situazione dei servizi in termini comparati, si veda la recente ricerca *Early Childhood Education and Care Services in the European Union Countries*, curato da ChildONEurope, Firenze, 2010.

<sup>13</sup> 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").

<sup>14</sup> Per il bando di attuazione, si veda [www.inps.it](http://www.inps.it): Informazioni > Avvisi > Bando per l'assegnazione dei contributi

### 3. Lo sviluppo della legislazione regionale

Spinte dalle scarse indicazioni date dalla ricordata legge del 1971, le regioni hanno iniziato a legiferare sulla specifica materia, senza che vi fossero elementi comuni condivisi se non rinvenibili nel dibattito culturale sviluppatosi negli anni precedenti. Siamo quindi di fronte ad un settore nel quale la legislazione regionale ha svolto un ruolo primario e, per così dire, d'avanguardia nel recepire prioritariamente le spinte evolutive della società e le indicazioni della più moderna riflessione pedagogica ed educativa<sup>15</sup>.

L'evoluzione legislativa può essere analizzata avendo come riferimento innanzi tutto la dimensione storico temporale. Punto fondamentale di passaggio è rappresentato dagli anni 2000, prima con riferimento alla legge quadro sul sistema integrato dei servizi sociali n. 328, poi in relazione alla riforma del Titolo quinto della seconda parte della Costituzione del 2001, infine in occasione dell'emanazione dei nuovi statuti regionali<sup>16</sup>. Basti considerare, ad esempio, che la produzione legislativa in materia di politiche familiari tra il 2001 e il 2007 è la più cospicua<sup>17</sup>, con 45 leggi emanate da 19 regioni e province autonome (rispetto ad una produzione complessiva in materia di politiche sociali pari, nello stesso periodo, a 200). Inoltre, tale normazione è quella di distribuzione territoriale più omogenea rispetto agli altri settori, per cui emerge un certo interesse sulla materia anche se non sempre alle norme corrispondono prassi amministrative virtuose. Va inoltre sottolineato che la maggior parte delle leggi emanate in questa materia è relativa ai minori e, tra queste, molte norme riguardano i servizi socio educativi per la prima infanzia<sup>18</sup>.

Va peraltro ricordato che, in un primo momento, le leggi regionali hanno integrato la disciplina posta dalla legge n. 1044 del 1971 sotto vari profili. Innanzi tutto esse hanno precisato la natura del servizio, tentando di connotare gli asili nido come istituzioni non soltanto assistenziali, ma anche educative; a tal fine esse hanno stabilito le qualificazioni professionali ed i titoli di studio richiesti al personale ed hanno promosso la riqualificazione e l'aggiornamento del personale già in servizio. Le leggi regionali hanno inoltre disciplinato i criteri tecnico costruttivi da osservare nella realizzazione degli asili nido ed hanno precisato le modalità della loro gestione e della partecipazione sociale<sup>19</sup>. Le regioni, quindi, già dagli anni settanta delineano una concezione funzionale di asilo nido ben più avanzata di quella contenuta nella legislazione statale<sup>20</sup>.

Tale situazione di avanguardia viene arricchita, come già detto, dalla legislazione emanata a partire dagli anni duemila. Infatti, ben 14 regioni hanno emanato nuove e

---

<sup>15</sup> E. Ferioli, *Esito paradossali...* cit.

<sup>16</sup> Molti nuovi statuti regionali fanno esplicito riferimento, diretto e indiretto, ai servizi per l'infanzia. Ad esempio, Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio.

<sup>17</sup> Probabilmente anche sulla scia della rinnovata attenzione nazionale sulla materia. Infatti, la pubblicazione *Le politiche per la famiglia XIII, XIV e XV legislatura* a cura del servizio studi della Camera dei deputati, Aprile 2007, indica circa 60 interventi sulla famiglia in 12 anni.

<sup>18</sup> Giulia Napolitano, *Legislazione delle regioni e province autonome in materia di politiche sociali dopo la legge n. 328/2000 e la modifica del titolo V della Costituzione*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 2009.

<sup>19</sup> Così, A. Roccella, *Asili nido, ad vocem, Dig. Disc. pubbl.*, I, Utet, Torino, 1987.

<sup>20</sup> V. De Santis, *Nota in materia di riparto delle competenze in materia di asili nido*, in *Giur. It.*, n. 1, 2005.

specifiche leggi<sup>21</sup> e le altre regioni hanno integrato la legislazione precedente. Le recenti disposizioni destinate a disciplinare i servizi per l'infanzia sono in parte costituite da vere e proprie leggi di riorganizzazione della rete dei servizi ed in parte da provvedimenti di manutenzione, più o meno articolati, che intervengono su una disciplina pregressa<sup>22</sup>. Le leggi relative alla riorganizzazione dei servizi per l'infanzia prevedono la costituzione di una rete di servizi, variamente articolata nelle diverse regioni, che va dagli asili nido a servizi non strumentali come la "tata familiare"<sup>23</sup>. La denominazione di tali servizi varia da regione a regione secondo una sessantina di definizioni, le cui variazioni sono tuttavia riconducibili a due macro aree: nidi d'infanzia e servizi educativi integrativi (centri per bambini e famiglie, spazi gioco per bambini, servizi educativi in contesto domiciliare)<sup>24</sup>. E' altresì evidente, in tutta la legislazione regionale, il forte richiamo al principio di sussidiarietà orizzontale, con il coinvolgimento delle famiglie come unità singole, ed in forma associata, nella gestione e organizzazione dei servizi.

Riguardo ai contenuti, le leggi regionali, per ogni tipologia di servizio fissano innanzi tutto gli *standard* di qualità dei servizi: numero massimo di bambini per educatore, età minima e massima dei bambini cui viene erogato il servizio; la ricettività minima e massima delle strutture; l'orario di servizio; il coordinamento delle attività (esistenza di un coordinatore) ed il collegamento con altre strutture e servizi operanti nel territorio; i requisiti professionali del personale addetto (tipologia, titoli di studio, esperienza, ecc.); le caratteristiche edilizie ed urbanistiche delle strutture dove viene svolto il servizio (metri quadrati per bambino, arredi, attrezzature, ecc.); le modalità di elaborazione delle tabelle alimentari (es. approvazione della Asl). Seppure omogenei nel genere, tali *standard* sono molto differenziati e variano in funzione del territorio, del tipo di servizio, dell'età dei bambini destinatari. Ad esempio, l'età minima di accesso è fissata in più della metà delle regioni a tre mesi, ma essa può aumentare in relazione alla tipologia del servizio erogato. Così come è molto diversa da regione a regione la ricettività minima che può variare in media da almeno 5 bambini per i micro asili (a volte definiti nido famiglia e con punte minime di un solo bambino in Toscana) ad un massimo di 75 per gli asili nido (ad esempio in Piemonte). Un altro elemento di differenza è l'orario di servizio, che può variare dalle 3, 4 ore al giorno (es. Lombardia) alle 10 ore (es. Umbria, Friuli Venezia Giulia). Per quanto riguarda infine le superfici minime per bambino, si può stimare che mediamente in Italia la superficie interna è pari a 8mq/bambino, mentre quelle esterne a 27mq/bambino.

Un secondo aspetto disciplinato dalla normativa regionale riguarda una sorta di "obblighi di servizio" per l'infanzia. Si tratta di quegli elementi relativi alla vera e

---

<sup>21</sup> Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Provincia di Trento, Puglia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta. Per i testi della legislazione vigente sui servizi per la prima infanzia, si veda il sito [www.minori.it](http://www.minori.it).

<sup>22</sup> Per l'analisi dell'evoluzione normativa regionale in termini di progressive e successive modifiche e aggiornamento delle leggi di base, si veda A. Fortunati (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia*, Edizioni junior, Bergamo, 2009, p. 21 e ss.

<sup>23</sup> Ad esempio, l.r. Valle d'Aosta, n. 11/2006.

<sup>24</sup> La classificazione dei servizi socio educativi per l'infanzia secondo due macro voci (LB1 ed LB2) è oggi fissata nel *Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali*, approvato nella Conferenza unificata del 29 ottobre 2009.

propria erogazione del servizio: definizione di un progetto pedagogico individualizzato; formazione permanente degli operatori; monitoraggio e valutazione delle attività; adozione di carte dei servizi<sup>25</sup>.

Il terzo aspetto riguarda i meccanismi di autorizzazione e di accreditamento. Quasi tutte le regioni e le province autonome prevedono gli istituti dell'autorizzazione al funzionamento ed alcune disciplinano in modo specifico l'accREDITAMENTO in norme di settore o in quelle più ampie che fanno riferimento ai servizi e interventi sociali o socio sanitari<sup>26</sup>. Nella maggior parte dei casi la titolarità della competenza amministrativa è affidata ai comuni, in qualche caso si fa riferimento al distretto socio sanitario (Liguria) oppure alle aziende sanitarie locali (Piemonte). In alcune regioni sono stati istituiti organismi tecnici collegiali, composti da varie professionalità, di supporto alle attività istruttorie attraverso l'adozione di pareri che possono essere obbligatori e vincolanti per il dirigente che deve assumere la decisione. Di un certo interesse è l'introduzione di meccanismi di semplificazione. Ad esempio, la regione Friuli Venezia Giulia ha introdotto, per l'autorizzazione, la denuncia di inizio di attività – d.i.a. – sul modello dei settori urbanistico e delle attività produttive. Queste semplificazioni procedurali che prevedono forme di silenzio assenso possono costituire in un settore così delicato come quello dei servizi per la prima infanzia una certa criticità.

Alla luce di quanto appena sommariamente illustrato, appare evidente che oltre agli squilibri territoriali in termini di percentuali di copertura del servizio, esiste in Italia anche una certa disomogeneità di regole che rendono il servizio variamente organizzato. Per cui la ricerca di elementi minimi unificanti ed omogenei rappresenta un'esigenza comunemente avvertita anche da parte regionale.

#### **4. Le prime pronunce della Corte costituzionale**

Se si esamina la giurisprudenza costituzionale in materia di asili nido è facile rilevare come la qualificazione giuridica di tali servizi sia stata sempre problematica e sia stata affrontata per lo più per definire i limiti di competenza statale e regionale. Infatti, a partire dalle prime pronunce si è posto il problema dell'ambito materiale di riferimento, dal momento che né il contenuto sostanziale né i pochi tratti delineati dalla normativa sugli asili nido fino ad allora emanata riuscivano a mostrarne con chiarezza le finalità e le modalità di organizzazione.

Così, nella sentenza n 31 del 1976 la Corte costituzionale, nell'affrontare la questione di legittimità relativa alla legge n. 1044/1971 sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano in quanto attribuiva alla regione determinate competenze amministrative e legislative, nonché le risorse finanziarie (anziché attribuirle direttamente alla provincia autonoma) ha affermato senza troppe argomentazioni che "almeno di una delle competenze provinciali (e cioè di quella in materia di scuola materna) non sarebbe ipotizzabile una invasione, stante che la materia degli asili-nido è distinta da quella della scuola materna e neppure vi rientra come specie a genere". Pertanto, in questa

---

<sup>25</sup> A. Mari, *Servizi per l'infanzia e federalismo*, in *La rivista di servizio sociale*, n. 1/2011, p. 3 e ss.

<sup>26</sup> Nel *Rapporto di monitoraggio...* cit. è stata svolta un'approfondita analisi comparata delle situazioni regionali. Cfr. in particolare, M. Parente e T. Compagno, *Le strategie di regolazione, programmazione e attuazione delle politiche da parte delle Regioni e Province autonome*, p. 159 e ss.

pronuncia si esclude che i servizi per la prima infanzia possano essere considerati servizi scolastici senza precisare però a quale materia sarebbero potuti essere ricondotti.

Questo nodo viene sciolto successivamente con la sentenza n. 319 del 1983. Qui il problema di costituzionalità, sollevato in via incidentale, riguardava la qualificazione degli asili nido ai fini della competenza regionale in materia urbanistica e di espropriazioni per la costruzione degli edifici. Il giudice remittente (TAR Lazio) riteneva che gli asili nido non fossero riconducibili a nessuna delle materie di competenza regionale indicate dall'allora vigente art. 117 Cost., per cui l'attribuzione alla competenza normativa regionale sulla materia operata dall'art. 6 della legge n. 1044/1971 sarebbe stata illegittima. La Corte dichiara non fondata la questione in quanto i lavori relativi alla costruzione degli asili nido "non possono non essere compresi nell'ambito dell'art. 117 Cost. laddove parla della materia indicata come lavori pubblici di interesse regionale, la quale è comprensiva dei lavori di interesse sub regionale. Al riguardo è da rilevare (prosegue la Corte) che gli asili nido costituiscono istituzioni le quali operano nell'ambito comunale, cioè in un ambito locale, allo scopo di venire incontro alle esigenze delle famiglie insediate in quel territorio: rappresentano, quindi, la localizzazione di interessi certamente più vasti. E ciò è sufficiente a far ritenere che i lavori relativi alla costruzione ed alla manutenzione degli edifici destinati a sede degli asili nido erano da considerare compresi nell'art. 117 Cost., ancor prima che tutta la attività dei medesimi asili fosse trasferita alle regioni per effetto della nuova concezione che è stata data alla beneficenza pubblica con l'art. 22 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616".

Tale orientamento è meglio esplicitato nella sentenza n. 139 del 1985, scaturita da un ricorso in via incidentale relativo ad un contenzioso in materia di tariffe determinate in base ad una legge della Provincia autonoma di Trento. La Corte nel dichiarare non fondata la questione sottolinea che gli asili nido costituiscono "un istituto, che, in difetto di uno sviluppo autonomo, è stato a lungo confusamente collocato parte nell'ambito dell'istruzione (a livello di scuola materna) e parte nell'ambito dell'assistenza pubblica. Ma, una volta chiaramente definito il confine dell'"istruzione" con l'inclusione in quell'ambito della scuola materna e con l'esclusione degli asili nido, a questi altra collocazione non poteva evidentemente assegnarsi che quella propria dell'assistenza pubblica". Questa pronuncia afferma chiaramente che "la scuola materna era, ed è, in sostanza, inserita nell'ordinamento scolastico, mentre non lo è l'asilo nido".

Pertanto, a partire dagli anni ottanta, la materia "asili-nido" è compresa nell'ambito dell'assistenza ed il relativo servizio è inserito tra quelli a domanda individuale erogati dai comuni<sup>27</sup>. Da ciò consegue anche un preciso obbligo di contribuzione da parte delle famiglie per sostenere i costi del servizio, fissata dalla normativa in termini di percentuale minima di copertura tramite tariffe<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> D.M. (Interno) 31 dicembre 1983 di *Individuazione delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale*.

<sup>28</sup> 22% nel 1983; 27% nel 1984; 30% a partire dal 1985. Così, A. Roccella, *Asili nido*, cit.

## 5. Gli orientamenti successivi alla riforma costituzionale del 2001

### 5.1. Un servizio multitasking tra istruzione e tutela del lavoro

Alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale del periodo precedente, quando viene emanata la legge n. 3/2001 di riforma costituzionale, sembra subito evidente che gli asili nido possano rientrare nella competenza residuale delle regioni a statuto ordinario ed a statuto speciale perché è questa la collocazione dell'assistenza - non essendo essa compresa nella lista di materie di legislazione esclusiva statale e di legislazione concorrente dal nuovo art. 117 Cost, - e dei più ampi servizi sociali così come ridefiniti dall'art. 128 del d.lgs. 112/1998 (cosiddetto terzo decentramento a Costituzione invariata). Di conseguenza, allo Stato sarebbe stata - d'ora in avanti - preclusa qualsiasi ingerenza sulla materia; negata quindi ogni possibilità di definizione dei principi fondamentali<sup>29</sup>, l'unico spazio normativo sarebbe stato legato alla definizione dei livelli essenziali.

Ma la situazione è destinata presto a cambiare. In effetti, già con la sentenza n. 467 del 2002, che dichiara l'illegittimità costituzionale della normativa per gli invalidi nella parte in cui non estende l'indennità mensile di frequenza ai minori che frequentano l'asilo nido, vengono poste le premesse per una diversa concezione dei servizi per la prima infanzia. La pronuncia afferma infatti che "il servizio fornito dall'asilo nido non si riduce ad una funzione di sostegno alle famiglie nella cura dei figli o di 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. Le finalità di educazione e formazione sono peraltro confermate a livello normativo, essendo ora gli asili nido riconosciuti come strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre mesi e i tre anni ed a sostenere le famiglie e i genitori"<sup>30</sup>. La Corte precisa però che tali finalità non implicano "di per sé l'inserimento delle suddette strutture nell'ordinamento scolastico".

Dal punto di vista degli assetti normativi, queste conclusioni comportano che per la materia dei servizi educativi per la prima infanzia lo Stato non può utilizzare lo strumento delle "norme generali sull'istruzione" ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. n) Cost. per garantire l'uniformità delle linee principali del servizio a livello nazionale. Tale preclusione sembra essere confermata dalla giurisprudenza successiva che pure indica in modo abbastanza chiaro i nuovi ambiti materiali di riferimento.

È infatti con la sentenza n. 370 del 2003 che vengono fissati in modo chiaro e definitivo i tratti salienti della materia. Questa pronuncia costituisce una sorta di pietra miliare e trae origine dai ricorsi presentati da alcune regioni (Marche, Toscana, Emilia Romagna e Umbria) contro diverse disposizioni della legge 28 dicembre 2001, n. 448 - legge

---

<sup>29</sup> Cfr. da ultimo, Corte costituzionale, sentenza n. 296 del 2012, che dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, lett. c) della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66 (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza) sollevata dal TAR Toscana in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost.

<sup>30</sup> E' la definizione contenuta nell'art. 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002*.

finanziaria 2002 – compreso l’art. 70 dove si prevedeva l’istituzione di un Fondo statale di finanziamento per la costruzione e gestione degli asili nido nei luoghi di lavoro, quindi un Fondo destinazione vincolata, definendo tra l’altro le funzioni ad esso inerenti come “competenze fondamentali dello Stato, delle Regioni e degli enti locali”. Inoltre, era previsto che le amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali potessero istituire nell’ambito dei propri uffici, dei micro-nidi quali strutture destinate alla cura e all’accoglienza dei figli dei dipendenti, e riservava la definizione degli standard minimi organizzativi alla Conferenza unificata.

Le regioni partivano dal presupposto che, essendo gli asili nido non riconducibili alle materie elencate dai commi secondo (competenza esclusiva statale) e terzo (competenza concorrente) dell’art. 117 Cost. avrebbero dovuto ritenersi attribuiti alla potestà legislativa residuale delle regioni, in quanto facenti parte della materia assistenza, come fino ad allora più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale.

La Corte, dopo la minuziosa ed approfondita ricostruzione dell’evoluzione normativa della disciplina degli asili nido – a partire dal più remoto Regolamento del 1926 di attuazione della legge sulla protezione e l’assistenza della maternità e dell’infanzia – rileva come lo stesso art. 70 in questione qualifichi espressamente tali servizi strutture volte a “garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini” dai tre mesi a tre anni, riconoscendo ad essi funzioni educative e formative. Partendo da questo presupposto e considerando l’ulteriore finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori la Corte, sulla base del “criterio di prevalenza” riconduce la disciplina degli asili nido nell’ambito della materia dell’istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino) e, per alcuni profili, della materia della tutela del lavoro, entrambe comprese tra le materie affidate alla potestà legislativa concorrente. Di conseguenza, nella materia degli asili nido il legislatore statale è abilitato alla determinazione dei relativi principi fondamentali, “fatti salvi, naturalmente, gli interventi del legislatore statale che trovano legittimazione nei titoli trasversali” (es. livelli essenziali) e senza trascurare i principi cardine dell’ordinamento quale quelli di solidarietà e di uguaglianza<sup>31</sup>.

Svolta questa premessa la Corte dichiara innanzi tutto l’illegittimità costituzionale della disposizione che fa rientrare gli asili nido anche tra le competenze fondamentali dello Stato. Tale disposizione, infatti, appare del tutto estranea al quadro costituzionale sopra ricostruito; riferita alle funzioni amministrative, la disposizione contrasta con l’art. 118 Cost. e con il principio di sussidiarietà individuato da tale disposizione quale normale criterio di allocazione di tali funzioni, che ne impone l’ordinaria spettanza agli enti territoriali minori, anche in considerazione della circostanza che la legislazione vigente in materia di asili nido già le attribuisce ai comuni ed alle regioni.

Ritiene poi illegittima la previsione relativa alla definizione degli standard minimi organizzativi dei micro nidi statali affidati alla competenza della Conferenza unificata, in quanto dal suddetto assetto del nuovo quadro costituzionale in materia discende l’impossibilità di negare la competenza legislativa delle singole Regioni, in particolare

---

<sup>31</sup> Cfr. in proposito, S. Sassi, *La conciliazione della vita lavorativa e della vita familiare: un’applicazione del principio di uguaglianza*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, n. 2, 2010, p. 491 e ss.

per la individuazione dei criteri per la gestione e l'organizzazione degli asili, seppure nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale<sup>32</sup>.

La Corte infine dichiara l'illegittimità costituzionale del Fondo nazionale, dal momento che l'attività dello speciale servizio pubblico costituito dagli asili nido rientra palesemente nella sfera delle funzioni proprie delle Regioni e degli enti locali ed è contraria alla disciplina costituzionale vigente la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, che viola in modo palese l'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle Regioni e degli enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali della materia cui si riferisce. Per evitare effetti dirompenti sulle procedure in atto, è la stessa Corte che dà indicazioni circa gli effetti demolitori della pronuncia, disponendo che "la particolare rilevanza sociale del servizio degli asili-nido, relativo a prestazioni che richiedono continuità di erogazione in relazione ai diritti costituzionali implicati, comporta peraltro che restino salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche non esauriti".

Il delineato assetto delle competenze viene ulteriormente precisato nella sentenza n. 320 del 2004 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 91 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 – legge finanziaria 2003 – che prevedeva l'istituzione di un "fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano, nei luoghi di lavoro, servizi di asilo nidi e micro-nidi". La Corte ha innanzitutto precisato che nella materia il legislatore statale può determinare soltanto i principi fondamentali e non dettare una disciplina dettagliata ed esaustiva ed inoltre che "ai sensi del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, lo Stato dispone di altri strumenti per garantire un uso corretto dei poteri regionali: a tal fine rilevano, in particolare, proprio la eventuale predeterminazione normativa da parte dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché l'attribuzione al Governo, ai sensi del secondo comma dell'art. 120 Cost. del potere di intervenire in via sostitutiva pure a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali". A differenza di quanto disposto nella sentenza n. 370 del 2003 in relazione agli effetti della pronuncia con una sorta di disciplina transitoria, in questa sentenza nulla si dispone. Pertanto, il Ministero del lavoro, titolare della competenza, ha interessato il Consiglio di Stato che si è espresso sulla complessa questione nel senso di ritenere la dichiarazione di incostituzionalità "*in toto*" con gli effetti travolgenti di qualsiasi atto compiuto dall'amministrazione in attuazione delle norme in questione<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> La Corte costituzionale, con sentenza n. 114 del 2009, ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità sollevata dalla Regione Veneto in relazione alla legge 24 dicembre 2007, n. 244 – legge finanziaria 2008 – che istituisce un fondo statale per l'organizzazione e funzionamento di asili-nido presso enti e reparti del Ministero della difesa, in quanto tale previsione rientra nella materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato riservata alla competenza esclusiva di quest'ultimo e la disposizione specifica che "la programmazione e la progettazione relativa ai servizi socio educativi per la prima infanzia viene effettuata " nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari vigenti nelle regioni presso le quali sono individuate le sedi di tali servizi".

<sup>33</sup> Consiglio di Stato, Commissione speciale, adunanza del 15 febbraio 2005, parere n. Sezione, 11548/2004, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Il Ministero del lavoro, alla data della pubblicazione della sentenza aveva già individuato 97 soggetti da finanziare, stipulato la maggior parte delle convenzioni bilaterali, senza tuttavia erogare ancora i finanziamenti.

Va segnalata infine un'ordinanza della Corte costituzionale in riferimento alla diversità di regime di contribuzione previdenziale. Qui si faceva riferimento alla normativa secondo la quale "non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente le somme erogate dal datore di lavoro alla generalità dei propri dipendenti o a categorie di dipendenti per la frequenza di asili nido da parte dei familiari", ritenendola illegittima perché non estesa anche alla scuola dell'infanzia. L'ordinanza ha dichiarato in parte la manifesta inammissibilità, in parte la manifesta infondatezza della questione partendo dal presupposto che "le due situazioni poste a confronto presentano aspetti differenziali sufficienti a giustificare il diverso regime contributivo riservato a ciascuna di esse". Infatti, le somme erogate per la frequenza dei figli dei dipendenti alle scuole dell'infanzia – data la sostanziale gratuità del sistema scolastico - si traducono, comunque, in un incremento netto del reddito, mentre le somme erogate per la frequenza ad asili nido sono destinate a coprire le rette già sostenute dai dipendenti per la partecipazione dei propri figli (da tre mesi a tre anni di età) agli asili nido<sup>34</sup>. In sostanza, anche qui si conferma il fatto che gli asili nido non sono inseriti nel sistema scolastico e ciò partendo da un punto di vista diverso rispetto a quelli prima considerati.

Provando ora a tirare le fila del discorso, si può affermare che nella materia servizi per la prima infanzia l'assento delle competenze è la seguente:

- a) ai comuni spettano le funzioni amministrative, di regolazione locale e di gestione;
- b) alle regioni spetta la funzione amministrativa di programmazione e la potestà normativa sull'organizzazione e sulla gestione dei servizi;
- c) allo Stato spetta determinare i livelli essenziali delle prestazioni, definire i principi fondamentali della materia ed esercitare i corrispondenti poteri sostitutivi.

Questi tre livelli di competenza normativa, primaria e secondaria, costituiscono segmenti di disciplina che si muovono sulla stessa linea e nello stesso contesto territoriale e temporale. Ciò significa che sullo stesso oggetto normativo (servizi per la prima infanzia) incidono disposizioni che promanano da fonti normative diverse emanate dai diversi livelli di governo, nessuna delle quali, però, è in grado di coprire completamente la materia. Ad esempio, come poi meglio si vedrà, la legislazione statale ben può fissare principi, che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di priorità o di riserva nell'assegnazione dei posti, validi su tutto il territorio nazionale per soddisfare le esigenze dei "soggetti deboli" (portatori di handicap, ecc.), ma ciò costituisce una sorta di norma inderogabile che prevale e si inserisce nell'ambito di regolazione affidata alla competenza delle regioni e degli enti locali. Pertanto, la stessa attività amministrativa, ad esempio di definizione delle graduatorie di accesso al servizio, ben può essere disciplinata contemporaneamente e contestualmente da norme statali, regionali e comunali<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 344 del 2008, in riferimento all'art. 51, comma 2, lett. f-bis) del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 di *Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi*.

<sup>35</sup> Cfr. riguardo ad una materia di analoga complessità e settore di intervento, la sentenza della Corte costituzionale n. 94 del 2007 concernente l'assetto delle competenze normative in edilizia residenziale pubblica.

## 5.2. Come determinare i livelli essenziali.

L'intesa in Conferenza unificata del 26 settembre 2007, nel varare il Piano straordinario per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio-educativi, ha individuato quali iniziali livelli essenziali delle prestazioni la copertura media nazionale della domanda pari al 13% e, in ciascuna Regione, in misura non inferiore al 6%. In realtà, tale indicazione di tipo organizzativo, aveva il pregio di indicare obiettivi programmatici, ma non rappresentava l'indicazione vera e propria di prestazioni essenziali in quanto non si riferiva alla situazione giuridica soggettiva dei destinatari del servizio. La novità consisteva nel fatto che, nonostante gli sforzi compiuti da gruppi di lavoro e commissioni allo scopo impegnate subito dopo la riforma costituzionale in senso federale, non si era ancora riusciti a determinare esattamente i livelli essenziali delle prestazioni sociali<sup>36</sup>; determinazione che ancora oggi risulta disattesa pur in presenza di specifiche previsioni normative al riguardo<sup>37</sup>.

Pertanto, indicare quali possano essere i contenuti essenziali delle prestazioni relative ai diritti sociali legati ai servizi per la prima infanzia, presuppone molta attenzione ai limiti costituzionali della materia dopo la riforma del 2001<sup>38</sup>. Innanzi tutto, sembra non più proponibile oggi, come è stato fatto in passato, un generico riconoscimento del "diritto sociale" all'asilo nido per tutti i bambini che potenzialmente ne avrebbero diritto. Né appare possibile ricondurre nell'ambito degli *standard* strutturali i livelli essenziali.

Per evitare il rischio di attribuire in modo apodittico la valenza di "livello essenziale delle prestazioni relative a diritti sociali" è utile anche qui far riferimento alla giurisprudenza costituzionale. Innanzi tutto, la Corte ha affermato che non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle<sup>39</sup>. Detto diversamente, il legislatore statale nell'esercitare tale competenza deve effettuare una rigorosa delimitazione della discrezionalità delle prestazioni, così da concretare un vero e proprio diritto sociale in capo a predeterminate categorie di destinatari<sup>40</sup>. Data la forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative

---

<sup>36</sup> D. Cabras, *Un primo livello essenziale in materia di servizi socio educativi per l'infanzia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 19/2007. L'autore ricorda l'evoluzione dei numerosi tentativi effettuati, a cominciare dall'intesa sancita in Conferenza unificata il 6 dicembre 2001 che ha costituito un apposito "tavolo istituzionale" per la definizione dei Livelli Essenziali Sociali.

<sup>37</sup> Ad esempio, la legge 12 luglio 2011, n. 112, di *Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*, affida al Garante il compito di formulare osservazioni e proposte sull'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi alle persone di minore età e di vigilare in merito al rispetto dei livelli medesimi (art. 3, comma 1, lett. l)).

<sup>38</sup> C. Pinelli, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 881 e ss.

<sup>39</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 282 del 2002, sulla illegittimità della disapplicazione con legge regionale dei livelli essenziali delle prestazioni (qualificata come materia trasversale).

<sup>40</sup> Tali concetti erano già presenti nella sentenza della Corte costituzionale n. 174 del 1981 in materia di assistenza e beneficenza.

delle Regioni e delle Province autonome è necessario che la legge statale definisca espressamente le linee generali e determini adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alla specificazione ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie”<sup>41</sup>, in modo tale che tali norme non si risolvano in norme meramente direttive o di principio, ma siano per quanto più possibile autoapplicative<sup>42</sup>.

### *5.3. Come stabilire i principi fondamentali.*

Dal punto di vista costituzionale i principi fondamentali di una materia, definiti con legge statale, sono norme che nel fissare criteri, obiettivi, direttive o disciplina, pur tese ad assicurare la presenza di elementi comuni sul territorio nazionale in ordine alla modalità di fruizione del servizio, necessitano per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi. In particolare, lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico. La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi. In altri termini, la funzione dei principi fondamentali è quella di costituire un punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale. Si tratta, dunque, di conciliare, da un lato, basilari esigenze di "uniformità di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito di ciascuna Regione"<sup>43</sup>.

## **6. Verso una nuova legge statale**

### *6.1. Le richieste di intervento e gli impegni programmatici*

Le note che precedono mostrano come ormai l'emanazione di una nuova legge statale in materia di servizi socio educativi per la prima infanzia sia improcrastinabile. In tal senso sono molte le sollecitazioni che arrivano al Governo ed al Parlamento. A cominciare dalle *Osservazioni* conclusive del Comitato Onu sui diritti dell'infanzia<sup>44</sup> dove, evidenziando con preoccupazione le disparità di trattamento dei bambini in relazione alla diversità dei luoghi di residenza, si invita lo Stato ad "assicurare

---

<sup>41</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 88 del 2003, sulla illegittimità della determinazione in via amministrativa dei livelli essenziali.

<sup>42</sup> Il tema riguarda anche l'immediata applicabilità a tutte le Regioni e le Province autonome di norme statali inderogabili quali sono appunto i Livelli essenziali di prestazione. Cfr. in tal senso Corte costituzionale, n. 162/2007, sul blocco delle liste di attesa in sanità.

<sup>43</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 200 del 2009 sui rapporti Stato regioni in materia di istruzione.

<sup>44</sup> Espresse in riferimento al terzo e quarto rapporto consolidato presentato dall'Italia ai sensi dell'art. 44 della Convenzione sui diritti del fanciullo, CRC/C/ITA/CO/3-4, del 31 ottobre 2011.

stanziamenti di bilancio equi per i minori in tutte le 20 regioni, con particolare attenzione alla prima infanzia...”. Molta attenzione al tema è posto anche dalla società civile. Infatti il sesto *Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia, 2012-2013*, elaborato dal Gruppo di lavoro CRC<sup>45</sup> e pubblicato il 31 maggio 2013 raccomanda, tra l’altro, al Governo e al Parlamento “di definire, nell’attuale cornice costituzionale, una normativa generale di riferimento per tutto il settore dell’educazione prescolare che ne delinei il carattere unitario prevedendo procedure di continuità, orizzontale tra i servizi offerti da diversi gestori e verticale tra i servizi per l’infanzia e le scuole dell’infanzia e tra queste e la scuola primaria; stabilisca le norme generali, i principi fondamentali e i livelli essenziali quantitativi e qualitativi dei servizi per l’infanzia da garantire in tempi certi sull’intero territorio nazionale, con particolare attenzione alla qualificazione professionale degli operatori; identifichi meccanismi stabili di finanziamento per garantire in tempi previsti l’accesso di tutti i bambini a un’educazione prescolare di qualità, nelle more prevedendo nella legge finanziaria (di stabilità, ndr) 2014 il rifinanziamento di un Piano di estensione dei servizi” (p. 103).

Da parte dell’Unione europea – come già detto - la rilevanza del tema e gli obiettivi da raggiungere dagli stati membri è stata sottolineata nuovamente dalla Commissione con la Comunicazione n. 66 del 17 febbraio 2011, relativa all’*Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori* e con la Raccomandazione n. 112 del 20 febbraio 2013, dal titolo *Investire nell’infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*.

Va ricordato, inoltre, che i programmi nazionali più recenti adottati dal Governo d’intesa con le regioni e le autonomie locali già si soffermano sull’esigenza di emanare una nuova legge nazionale che definisca alcuni contenuti essenziali in materia di servizi socio educativi per la prima infanzia. Così il Terzo piano biennale nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva<sup>46</sup> prevede una specifica azione sul *Potenziamento della rete dei servizi integrati per la prima infanzia* (Azione A01) dove si delineano iniziative centrali per l’elaborazione di normative e livelli minimi di copertura ed assegnazione di fondi per l’incremento del sistema. Sulla stessa scia, il primo Piano nazionale per la famiglia<sup>47</sup>, prevedendo anch’esso una specifica azione per il *Potenziamento della rete dei servizi socio-educativi per la prima infanzia* (Azione 3.1.b), frutto del dibattito generato dalle Conferenze nazionali della famiglia del 2007 a Firenze e 2010 a Milano.

---

<sup>45</sup> Il Gruppo di lavoro CRC (*Convention for the Rights of the Child*) è composto da 82 associazioni ed organizzazioni che si occupano dei diritti dell’infanzia e l’adolescenza. Il Gruppo elabora periodicamente il cosiddetto controrapporto espressione della società civile,, che si affianca a quello istituzionale presentato dal Governo all’Organizzazione delle Nazioni Unite. Si legga in [www.gruppocrc.net](http://www.gruppocrc.net).

<sup>46</sup> *III Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*, in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 106 del 9 maggio 2011. Il Piano è stato accompagnato da una proficua attività di monitoraggio, svolta da gruppi di lavoro costituiti nell’ambito dell’Osservatorio nazionale per l’infanzia e l’adolescenza. *Nel Rapporto sugli esiti di monitoraggio del III Piano biennale*, presentato nel 2012, viene rilevata quale criticità la “mancanza di una legge nazionale che definisca i livelli essenziali dei servizi educativi per la prima infanzia” (p. 48). Si legga in [www.minori.it](http://www.minori.it).

<sup>47</sup> Intesa in Conferenza unificata del 19 aprile 2012 e Deliberazione del Consiglio dei ministri del 7 giugno 2012, in [www.politichedellafamiglia.it](http://www.politichedellafamiglia.it)

Merita infine di essere ricordata la pronuncia del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel), assunta nell'Assemblea del 20 maggio 2010 avente ad oggetto *Nidi e servizi educativi integrativi per l'infanzia. Orientamenti per lo sviluppo delle politiche a partire dall'analisi dei costi*, dove pure si mette in risalto l'esigenza di definire quanto prima i livelli essenziali ed i principi fondamentali della materia.

Purtroppo, in tutte le sollecitazioni sopra richiamate non è approfondita la portata normativa delle proposte. Infatti, a volte si fa riferimento ai livelli essenziali, in altre ai principi fondamentali senza porsi però il problema se i contenuti indicati rispettino o meno l'attuale assetto costituzionale e la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni. Pertanto, è indispensabile cercare di approfondire ulteriormente il tema, arrivando a delineare nella specifica materia gli spazi normativi della legislazione statale.

### 6.2. La tecnica legislativa

Dall'approfondimento che precede appare evidente che la nuova legge statale in materia di servizi socio educativi per la prima infanzia dovrà almeno:

- a) determinare i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- b) individuare e definire i principi fondamentali della materia;
- c) stabilire modalità di finanziamento straordinario e a regime;
- d) individuare i residui "punti di equilibrio" tra interessi statali e interessi regionali costituzionalmente protetti;

Si tratta, è evidente, di entrare negli specifici contenuti, valutarne l'impatto sia dal punto di vista normativo, della regolazione, sia sotto il profilo della spesa. Va poi tenuto conto del fatto che la stessa Corte costituzionale ha avuto modo di affermare in più occasioni che l'autoqualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quelle ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza. Per tale ragioni lo strumento più indicato sembra essere la legge delega, una legge cioè che consenta al Parlamento di indicare oggetti, tempi, principi e criteri direttivi delegando il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi. D'altronde lo stesso metodo è stato usato per definire le norme generali relative alla scuola dell'infanzia<sup>48</sup>. In realtà, nel contesto sopra delineato appaiono angusti gli spazi normativi che possono essere lasciati all'esercizio della potestà regolamentare da parte del Governo, dal momento che questa è ammessa soltanto per le materie di competenza esclusiva statale dall'art. 117 Cost. Pertanto, l'utilizzazione dello strumento regolamentare di attuazione per risolvere problemi di dettaglio appare improponibile.

Non si può escludere invece che, se le condizioni politiche in Parlamento lo consentono, si possano emanare con la stessa legge sia disposizioni ad applicazione immediata – che entrano in vigore subito – in riferimento, ad esempio, alla definizione di alcuni principi fondamentali della materia, sia disposizioni affidate a decreti legislativi delegati, da definire negli specifici contenuti secondo un programma di tempi e di criteri direttivi ben stabiliti.

---

<sup>48</sup> D.lgs 19 febbraio 2004, n. 59 di *Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo di istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53.*

### 6.3. I possibili contenuti dei livelli essenziali

Indicare quali possano essere i contenuti essenziali delle prestazioni relative ai diritti sociali legati ai servizi per la prima infanzia, presuppone molta attenzione ai limiti costituzionali della materia dopo la riforma del 2001. Innanzi tutto, sembra non più proponibile oggi, come è stato fatto in passato, un generico riconoscimento del “diritto sociale” all’asilo nido per tutti i bambini che potenzialmente ne avrebbero diritto. Né appare possibile ricondurre nell’ambito degli *standard* strutturali i livelli essenziali.

Al riguardo va segnalata la pronuncia della Corte costituzionale n. 120 del 2005 adottata proprio in riferimento alla normativa della Regione Toscana in materia di asili nido<sup>49</sup>, impugnata dal Governo per le parti in cui dispone che “i nidi d’infanzia ed i servizi... devono attenersi agli standard strutturali, qualitativi ed alle qualifiche professionali definiti dal regolamento” (di esecuzione della legge- art. 4, comma 2) e che la Regione, nel rispetto dei livelli essenziali definisce “gli ambiti territoriali di riferimento, i requisiti di accesso, gli standard qualitativi, le linee guida di valutazione e di certificazione degli esiti e dei risultati” (art. 28, comma 2) . La Corte ha sottolineato come “la tesi (prospettata dall’Avvocatura dello Stato) che gli *standard* strutturali e qualitativi di cui alla norma impugnata si identificherebbero con i livelli essenziali delle prestazioni e, quindi, rientrerebbero nella competenza trasversale ed esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. m) Cost. non può essere condivisa in quanto la norma censurata non determina alcun livello di prestazione, limitandosi ad incidere sull’assetto organizzativo e gestorio degli asili nido che, come si è detto, risulta demandato alla potestà legislativa della Regioni”. Ed ancora, che tali disposizioni pur potendo esser incise dai principi fondamentali definiti dalla legislazione statale e destinati ad orientare l’opera del legislatore regionale, sono legittime anche in assenza di norme espresse, dal momento che “la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale in vigore”<sup>50</sup>. In sostanza, nelle materie di legislazione concorrente, i principi fondamentali vanno sempre e comunque considerati dal legislatore regionale, sia quando sono espressamente così qualificati dal legislatore statale, sia quando è possibile ricostruirli in riferimento alla legislazione statale vigente. Sotto altro profilo, l’assenza di principi fondamentali espressi nella legislazione statale non preclude né impedisce alle regioni di legiferare.

La Corte costituzionale, dopo questa pronuncia dove si stabilisce “in negativo” che cosa non sono livelli essenziali, nella sentenza n. 10 del 2010 che tra l’altro ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune regioni in relazione alle disposizioni statali sulla carta acquisti (cd. *social card*), dà importanti indicazioni “in positivo”. Così, viene specificato che per l’individuazione della materia alla quale va ricondotta la disciplina dei livelli essenziali occorre far riferimento innanzi tutto all’oggetto ed alla regolamentazione introdotta, tenendo

---

<sup>49</sup> L.R. Toscana 26 luglio 2002, n. 32, recante il *Testo unico della normativa in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro*.

<sup>50</sup> Art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131; Corte costituzionale, sentenze n. 352 del 2003 e n. 355 del 2005.

conto poi della *ratio*, della finalità che si propone di perseguire, del contesto nel quale è emanata ed identificando l'interesse tutelato. Ed ancora, questa competenza può essere invocata in relazione a "specifiche prestazioni" delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione che consiste nel predisporre le misure necessarie per attribuire a tutti i destinatari, sull'intero territorio nazionale, il godimento di interventi garantiti come contenuto essenziale di diritti sociali, senza che la legislazione regionale possa limitarli o condizionarli e ciò investe anche gli *standard* strutturali e qualitativi delle stesse prestazioni<sup>51</sup>. In altri termini, al di là dei livelli essenziali delle prestazioni, sarà possibile ammettere, e ritenere legittime, differenziazioni di trattamento tra le persone che risiedono in regioni diverse. Di qui l'esigenza di stabilire un contenuto essenziale incompressibile della prestazione quale nucleo del diritto sociale costituzionalmente protetto e tutelato. E' quindi necessario che il concetto stesso di "essenziale" sia ben definito dal legislatore statale, per evitare che sia nei fatti trovata la scorciatoia di assimilarlo ad uno standard minimo uniforme. E' essenziale ciò che è:

- a) *necessario*, al di là della contribuzione pubblica, privata o mista;
- b) *appropriato*, cioè congruo rispetto servizio da erogare;
- c) *sostenibile*, in termini di copertura finanziaria<sup>52</sup>.

Entrano poi in scena ulteriori questioni da chiarire. Innanzi tutto, il rapporto tra offerta, in termini di organizzazione sul territorio del servizio e diritto alla fruizione dello stesso. Occorre cioè capire se il livello essenziale della prestazione da garantire e tutelare sorge prima dell'approntamento delle strutture oppure dopo, soltanto in sede di ammissione ad un determinato servizio per la prima infanzia già concretamente esistente e funzionante. Il tema non è banale perché nel primo caso si avrebbe il riconoscimento del diritto ad una prestazione a prescindere dalla concreta possibilità di fruizione, il che si tradurrebbe nella necessità di soddisfare quella stessa prestazione "per equivalente". Ad esempio, se esiste l'asilo nido c'è la fruizione diretta del servizio, altrimenti si dovrebbe avere la monetizzazione da erogare in denaro e in sua sostituzione. Il che rende difficile individuare un livello essenziale in questa materia, se non si lega il dato strutturale con altri elementi, a cominciare dalla situazione soggettiva di svantaggio del bambino (es. in caso di handicap)<sup>53</sup> o della famiglia (es. nel caso di basso reddito oppure nel caso della monogenitorialità o ancora in caso della presenza di tre o più figli minori). In sostanza, così ragionando sembra doversi aderire alla dottrina classica, secondo la quale i diritti sociali (ed il contenuto sostanziale di prestazione che ad essi consegue) vengono riconosciuti come diritti dei cittadini ineguali<sup>54</sup>. Infine, tra i livelli essenziali di prestazione può essere compresa la leva

---

<sup>51</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 203 del 2012, che ha ritenuto legittima la qualificazione di determinate attività amministrative (Segnalazione certificata di inizio di attività) come livelli essenziali di prestazione.

<sup>52</sup> P. Dal Col, *I livelli essenziali di assistenza socio-sanitari*, in *Studi Zancan*, n. 2/2003, p. 107 e ss.

<sup>53</sup> E' utile ricordare che già l'art. 12, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 *Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, stabilisce che "al bambino da 0 a 3 anni handicappato è garantito l'inserimento negli asili nido"

<sup>54</sup> Cfr. per tutti, G. Corso, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1981, p. 755 e ss.; più di recente, S. Gambino, *I diritti sociali fra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 24/2012.

fiscale, da prevedere in termini di detrazioni o deduzioni degli importi delle rette pagate dai genitori.

#### 6.4. I possibili contenuti dei principi fondamentali

La legislazione più recente, nell'individuare le funzioni fondamentali dei comuni, in occasione dell'attuazione del federalismo fiscale, ha mostrato il permanere delle incertezze del passato in materia di asili nido. Infatti, se in un primo momento tali servizi erano stati espressamente inseriti tra i servizi scolastici, tale specifico inquadramento è stato subito abbandonato<sup>55</sup>. Così, la permanenza dei servizi per la prima infanzia tra le funzioni fondamentali dei comuni, ma non nell'ambito dell'ordinamento scolastico, è stata affermata in via interpretativa<sup>56</sup>. Di conseguenza permane l'assetto che vede la competenza legislativa sui servizi per la prima infanzia come materia concorrente riferita all'istruzione (fuori dall'ordinamento scolastico) e alla tutela del lavoro. Pertanto, è in questo contesto che devono essere definiti i contenuti dei principi fondamentali.

Un primo punto da inserire tra i principi fondamentali è il riconoscimento del carattere universale dei servizi per la prima infanzia, in quanto servizi prevalentemente educativi e la definizione delle loro caratteristiche, richiamando, ad esempio, quanto già indicato nel Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali del 2009. In sostanza, si dovrebbe chiarire bene quali sono le finalità dei servizi per la prima infanzia ed affermare poi l'idea che tali servizi sono potenzialmente rivolti a tutti i bambini come loro diritto, anche se condizionato dalla effettiva disponibilità dell'offerta e delle risorse finanziarie necessarie. Basterebbe emanare alcune disposizioni ad applicazione immediata ed altre, di tipo programmatico, ad applicazione progressiva e tendenti verso obiettivi chiari e raggiungibili. Senza trascurare le cosiddette norme promozionali o di indirizzo come, ad esempio, la statuizione della "continuità educativa" tra servizi per la prima infanzia e scuola dell'infanzia, statuizione questa già affermata peraltro dall'art. 1 del d.lgs. n. 59/2004 contenente le norme generali sull'istruzione.

Non andrebbe poi tralasciata l'elaborazione di alcuni elementi cardine di tipo organizzativo e procedurale, da disciplinare anche semplicemente come standard minimi. Così, sembra improcrastinabile la definizione con legge statale:

---

<sup>55</sup> L'art. 21, comma 3, lett. c) ed f) della l. 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione" ha inserito tra le funzioni fondamentali dei comuni provvisoriamente individuate le "funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica" e le "funzioni del settore sociale". Tale norma è stata successivamente modificata dall'art. 19, comma 1, lett. g) ed h) del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in l. n. 135/2012, dove, tra le funzioni fondamentali, sono state inserite quelle di "progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione" ed "edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici".

<sup>56</sup> Sulla permanenza degli asili nido tra le funzioni fondamentali dei comuni anche dopo la suddetta revisione operata in sede di *spending review* non pare possano esserci dubbi. Si veda in tal senso, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, in sede consultiva, delibera n. 262/2013/SRCPIE/PAR del 16 luglio 2013.

- a) di un numero massimo di bambini per ogni educatore, per fascia di età e tipologia del servizio;
- b) del numero minimo di metri quadrati di spazio per ogni bambino, per tipologia del servizio;
- c) le fasce orarie di apertura e di permanenza massima dei bambini nelle strutture;
- d) le modalità di partecipazione delle famiglie alla gestione;
- e) il coinvolgimento delle Asl per la parte concernente l'alimentazione e la salute.

Rientra inoltre tra i principi fondamentali:

- f) la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio della professione di educatore negli asili nido<sup>57</sup>;
  - g) la definizione delle linee generali per la stipula dei contratti collettivi nazionali di lavoro<sup>58</sup>;
  - h) la previsione della redazione obbligatoria di un progetto educativo individualizzato.
- In questo contesto, infine, potrebbe essere utile definire il quadro essenziale delle competenze normative e amministrative e la relativa articolazione tra comuni, regioni e Stato. È evidente che tale definizione dovrebbe essere *soft* ed essenziale. L'opzione ottimale potrebbe essere quella che esplicita le (poche e tassative) competenze statali e regionali, lasciando ai comuni la competenza amministrativa generale e residuale.

---

<sup>57</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 153 del 2006 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1, recante *Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento*, di disciplina delle professioni sociali.

<sup>58</sup> Agli educatori che operano nell'ambito dei servizi per la prima infanzia si applicano almeno cinque diversi contratti collettivi nazionali di lavoro a seconda della tipologia di ente gestore. Ciò comporta costi del lavoro e retribuzioni a volte anche molto diversificate. Cfr. al riguardo, M. Mari, *Contratti e costi nei nidi e nei servizi d'infanzia: un rapporto da riprogettare*, in *Riv. delle pol. soc.*, n. 2/2011, p. 341 e ss. Il problema dell'armonizzazione dei trattamenti degli educatori è anche all'attenzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza che ha recentemente promosso iniziative volte a trovare adeguate soluzioni.

## I CENTRI PER BAMBINI E FAMIGLIE:

### Un'opportunità per bambini e genitori nella società di oggi

*Tullia Musatti* – Istituto di Scienze e tecnologie della cognizione, Consiglio Nazionale delle Ricerche

*Susanna Mantovani* – Centro Interdipartimentale QUA\_SI Università dell'Università di Milano-Bicocca

In Italia, i servizi che accolgono bambini in età prescolare insieme ai loro genitori o altri familiari nascono nella seconda metà degli anni '80 nella prospettiva dell'ampliamento e diversificazione dell'offerta di servizi per l'infanzia. Con questi nuovi servizi si vuole offrire sia ai bambini sotto i tre anni nuove opportunità di socializzazione fuori dal contesto familiare, sia ai loro genitori occasioni di sostegno al proprio ruolo educativo e di confronto con altre pratiche educative. Questo all'interno di un contesto di normalità quotidiana senza finalità né diagnostiche né terapeutiche e in un quadro organizzativo meno strutturato e più flessibile del servizio nido. Nel corso degli anni, questi servizi, oggi denominati Centri per bambini e famiglie, hanno conosciuto una notevole espansione ed evoluzione, anche differenziandosi secondo il modello organizzativo e l'età dei bambini accolti.

In questo contributo presentiamo i principali risultati della ricognizione dei Centri per bambini e famiglie operanti nelle diverse regioni italiane<sup>1</sup>, effettuata nell'ambito del progetto INSIEME in collaborazione dal Gruppo di ricerca Sviluppo umano e società dell'Istituto di Scienze e tecnologie della cognizione, CNR, e dal Centro Interdipartimentale Qua\_Si/UniversiScuola, Università di Milano-Bicocca<sup>2</sup>.

Non è stato facile censire questi servizi. La loro poca trasparenza normativa (come si vedrà nelle pagine seguenti molti servizi sono collocati in regioni che non ne hanno definito l'identità) fa sì che in alcuni territori le amministrazioni regionali non rilevino la loro presenza né tanto meno effettuino un monitoraggio del loro funzionamento. Tale monitoraggio, infatti, è effettuato regolarmente solo da alcune amministrazioni regionali o provinciali.

Inoltre, Centri che accolgono bambini e adulti familiari in compresenza sono conosciuti secondo denominazioni diverse da un territorio all'altro: Centri per Bambini e genitori in Emilia-Romagna, Spazio gioco nella provincia di Bergamo, Spazio Famiglia nella provincia di Verona e in varie località delle regioni settentrionali, Tempo per le Famiglie a Milano e in molte altre località lombarde, Spazio Insieme a Roma, Area Rossa e Spazio Piccolissimi a Pistoia, ecc.

---

<sup>1</sup> L'indagine è stata realizzata da Chiara Bove, Piera Braga, Simona Brandini, Isabella Di Giandomenico, Susanna Mantovani, Susanna Mayer, Tiziana Morgandi, Tullia Musatti, Mariacristina Picchio.

<sup>2</sup> Il rapporto completo sui risultati dell'indagine è disponibile sui siti: [www.istc.cnr.it](http://www.istc.cnr.it) e [www.quasi.unimib.it](http://www.quasi.unimib.it).

Per individuare i CBF, pertanto, non ci siamo limitati a interpellare i funzionari regionali, provinciali e comunali, ma ci siamo rivolti a tutti coloro (coordinatori pedagogici e ricercatori) che, sulla base della nostra frequentazione del mondo dei servizi per l'infanzia, sapevamo interessati a questi servizi e abbiamo navigato sul web esplorando parole-chiave diverse<sup>3</sup>. Le nostre scelte:

- Data la grande variabilità organizzativa abbiamo mantenuto come unico criterio identificativo dei CBF la compresenza di bambini e adulti accompagnatori nel servizio.
- Il reperimento dei CBF è stato molto laborioso ed è stato compiuto nell'arco di due anni. Abbiamo, però, mantenuto come riferimento temporale l'anno educativo 2010-11.
- Abbiamo utilizzato la denominazione Centri per bambini e famiglie (CBF) suggerita per questa tipologia di servizi dal Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali (2009).

### **I CBF nella normativa**

I primi servizi della tipologia Centri per bambini e famiglie nascono per iniziativa di singoli comuni con il supporto di finanziamenti esterni, come nel caso del primo Tempo per le famiglie realizzato nel 1986 dal Comune di Milano in collaborazione con l'Università degli Studi di Milano e con il sostegno della Fondazione Bernard Van Leer. Nei primi anni '90, la diffusione dei nuovi servizi in Emilia-Romagna, Umbria e Toscana è stata sostenuta da finanziamenti regionali mirati.

Si deve, però, alla Legge n. 285 del 1997 "per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza" una prima definizione del funzionamento di questi servizi e la loro diffusione sul territorio nazionale, anche se nel quadro di progetti di innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia. Nell'art. 5, comma 1a, si precisa che tali progetti possono riguardare "servizi con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione sociale per bambini da zero a tre anni, che prevedano la presenza di genitori, familiari o adulti che quotidianamente si occupano della loro cura, organizzati secondo criteri di flessibilità". Nello stesso articolo il legislatore definiva anche un altro tipo di servizio per l'infanzia lo Spazio Gioco o Spazio Bambini, che nato negli stessi anni dei Centri per bambini e famiglie e con la stessa finalità di offrire nuove opportunità di socializzazione extradomestica a bambini nel secondo e terzo anno di vita, se ne discostava per il fatto di prendere i bambini in affido, cioè in assenza di un adulto accompagnatore, seppur per poche ore.

L'inclusione di entrambe le nuove tipologie di servizio per l'infanzia tra i progetti ammessi a finanziamento sulla base della Legge 285/1997 ne ha ribadito la vicinanza,

---

<sup>3</sup> Si ringraziano per la collaborazione: il Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Istituto degli Innocenti di Firenze, le molte amministrazioni regionali, provinciali e comunali, le cooperative, associazioni e soggetti privati, che con grande disponibilità hanno fornito i dati rendendo possibile l'indagine. In particolare, ringraziamo il Servizio Politiche familiari, infanzia e adolescenza della Regione Emilia-Romagna che ci ha messo a disposizione i dati del monitoraggio da loro effettuato per l'anno 2010-2011, consentendoci anche di integrare il questionario da loro distribuito con ulteriori quesiti necessari per la nostra indagine.

tant'è che anche oggi condividono la classificazione come “servizi integrativi” sia in molte leggi regionali che a livello nazionale. La Legge 285/1997 ha anche dato un importante sostegno alla creazione di questi nuovi servizi e, infatti, come i nostri dati confermeranno, nei primi anni di applicazione della legge si assiste a una considerevole diffusione dei Centri per bambini e famiglie. Ma la Legge 285/1997 ha segnato una tappa molto importante nell'evoluzione dei nuovi servizi anche perché, pur confermandone la natura di servizio socio-educativo, ne sottolineava il carattere innovativo e la loro intrinseca diversità dal nido, di cui si sanciva che non potevano essere considerati sostitutivi. Al tempo stesso riportando i nuovi servizi per l'infanzia all'interno di una progettazione territoriale dei servizi sociali, il legislatore implicitamente ne ribadiva la funzione sociale nella prospettiva più ampia che tre anni più tardi sarebbe stata sviluppata nella Legge 328/2000 sul riordino dell'assistenza.

Nel corso degli anni successivi, il significato e l'implementazione della funzione sociale dei nuovi servizi per l'infanzia sono rimasti perlopiù nell'ombra. Nella realizzazione pratica, invece, in quasi tutti i territori si è consolidato il legame tra il servizio nido e i nuovi servizi per l'infanzia, che oggi vengono considerati servizi integrativi componenti del sistema dei servizi per l'infanzia. Questo legame si è materializzato nella comune afferenza di tutti i servizi per l'infanzia a una stessa competenza amministrativa e tecnica, nella comunanza delle figure professionali e spesso nell'utilizzazione condivisa di locali, nella condivisione di percorsi formativi e, in misura purtroppo più ridotta, nell'interscambio di esperienze professionali. Sono stati molto meno frequenti, invece, e solo circoscritti localmente gli interventi di raccordo dei Centri per bambini e famiglie con i servizi sanitari (sia di maternità che igiene mentale) e i servizi sociali.

In assenza di una nuova legge nazionale, richiesta da tempo e da più parti, che sia comprensiva di tutti i servizi per l'infanzia, sostituendo la Legge 1044/1971 che regola solamente gli asili nido comunali, la Legge 285/1997 è tuttora l'unica normativa nazionale che menziona i Centri per bambini e famiglie. Ad essa fa riferimento anche il Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali, redatto dalla Conferenza unificata Stato Regioni nell'ottobre 2009, che ha classificato i Centri per bambini e famiglie come una delle tipologie dei servizi integrativi per la prima infanzia, accanto agli Spazi Gioco per bambini dai 18 ai 36 mesi e ai Servizi e interventi educativi in contesto familiare.

La presenza sul territorio dei Centri per bambini e famiglie è riconosciuta, invece, in quasi tutte le leggi regionali più recenti, che li identificano tra i servizi integrativi al nido e ne regolamentano i requisiti strutturali e organizzativi<sup>4</sup>. I servizi di compresenza tra bambini piccoli e adulti sono menzionati nella normativa regionale in Val d'Aosta, Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Umbria, Abruzzo, Campania, Molise, Calabria e Sicilia e nelle normative delle province autonome di

---

<sup>4</sup> Per l'analisi di questa normativa abbiamo fatto riferimento anche a Parente, M. e Compagno, T. Le strategie di regolazione, programmazione e attuazione delle politiche da parte delle Regioni e Province autonome” in “Rapporto al 31 dicembre 2011 sul Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socioeducativi per la prima”, a cura del Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza del Dipartimento per le politiche della famiglia e del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, pp. 55-158.

Bolzano e Trento. Tuttavia, la lettura dei testi di legge fa emergere differenze già nella definizione delle finalità del servizio. In alcuni, infatti, si sottolinea la doppia finalità del servizio nei confronti dei bambini (esperienze ludiche e di socializzazione) e degli adulti (incontrare e confrontarsi con altri adulti, sostegno alla funzione genitoriale ed educativa). In altri testi, invece, la presenza degli adulti accompagnatori è evocata solo per sottolinearne la corresponsabilità educativa con gli educatori.

La normativa non è univoca neanche per quanto riguarda la denominazione del servizio e i requisiti strutturali e organizzativi richiesti. Riportiamo nella Tavola 1 la denominazione del servizio utilizzata e i principali requisiti richiesti in ogni regione e nelle province autonome di Bolzano e Trento. Vi si vede che alcuni testi menzionano i “genitori” mentre altri preferiscono utilizzare il termine ‘famiglie’. Sarebbe, però, difficile attribuire questa differenza a un’enfaticizzazione dell’importanza della famiglia nella vita del bambino piuttosto che a una sottolineatura delle trasformazioni in atto nel ruolo genitoriale e delle specifiche difficoltà incontrate nell’assumerlo. Per quanto riguarda, poi, i requisiti relativi alla ricettività e al rapporto educatore/bambini, è ipotizzabile che le differenze che vi si riscontrano siano da riportare a parametri di riferimento diversi (il numero di bambini presenti per turno o la totalità dei bambini frequentanti il servizio). È da sottolineare, invece, che le regioni condividono una prospettiva sostanzialmente unitaria sul fatto che viene richiesta la stessa formazione iniziale degli educatori necessaria per gli altri servizi per l’infanzia.

**Tavola 1. La normativa regionale relativa ai Centri per bambini e famiglie.**

REGIONE	Denominazione	Titolo di studio degli educatori	mq x bambino	Rapporto educatore/ bambini	Ricettività
<b>Val d'Aosta</b> DGR 2883/2008	Spazio gioco	= altri servizi per l'infanzia		1/12	
<b>Liguria</b> DGR 588/2009	Centro bambino-genitori	= altri servizi per l'infanzia	5 mq interni	1/12	
<b>Friuli V.-G.</b> DPGR 230/2011	Centro per bambini e genitori	Diploma scuola superiore + percorso formativo di 400 ore	5 mq interni 7 mq esterni	1/15	Max 25 bambini
<b>Prov. Aut. Bolzano</b> DGP 1715/2010	Centro genitori-bambino	Formazione come “Tagesmutter” oppure formazione pedagogica equivalente		1/6	6-12 bambini
<b>Prov. Aut. Trento</b> DGP 1781/2012	Centro per bambini e genitori	= altri servizi per l'infanzia	8/7 mq interni	1/13	
<b>Emilia-Romagna</b> Delib. Ass. Legisl. 85/2012	Centro per bambini e genitori	= altri servizi per l'infanzia		1/15	
<b>Toscana</b> DGPR 47R/2003	Centro dei bambini e dei genitori	= altri servizi per l'infanzia	5 mq interni Idem esterni	1/9 0-36 m. 1/12 18-36 m.	Max 50 bambini

<b>Marche</b> Reg. reg. 13/2004	Spazio per bambini, bambine e famiglie	= altri servizi per l'infanzia	5 mq interni Idem esterni		
<b>Umbria</b> Reg. Reg. 13/2006	Centro per bambine e bambini e famiglie	= altri servizi per l'infanzia	7 mq interni	1/8	
<b>Abruzzo</b> DGR 565/2001	Centro dei bambini e dei genitori	= altri servizi per l'infanzia	4/5 mq interni idem esterni	1/6 0-36 m. 1/9 18-36 m.	8-24 bambini
<b>Molise</b> DGR 1276/2009	Centro per bambini e famiglie	= altri servizi per l'infanzia	5,5 mq interni	1/15	
<b>Campania</b> DPGR 16/2009	Centro per i bambini e le famiglie	Figure professionali: operatore infanzia, educatore professionale, laureato in Scienze dell'educazione e formazione	6 mq interni 10 mq esterni	1/15	Max 30 bambini
<b>Calabria</b> DGR 226/2013	Centro per bambini e famiglie	= altri servizi per l'infanzia	10 mq interni	1/15	Max 20 bambini
<b>Sicilia</b> DP 16.05.2013	Centro per bambini e famiglie	= altri servizi per l'infanzia	5,5 mq interni	1/15	Max 20 bambini

### La distribuzione dei CBF nelle regioni

Abbiamo individuato un totale di 423 CBF distribuiti variamente nella penisola<sup>5</sup>. Di questi servizi abbiamo rilevato: localizzazione, modalità gestionale, modalità di accesso e partecipazione dell'utenza, funzionamento, professionalità degli operatori<sup>6</sup>.

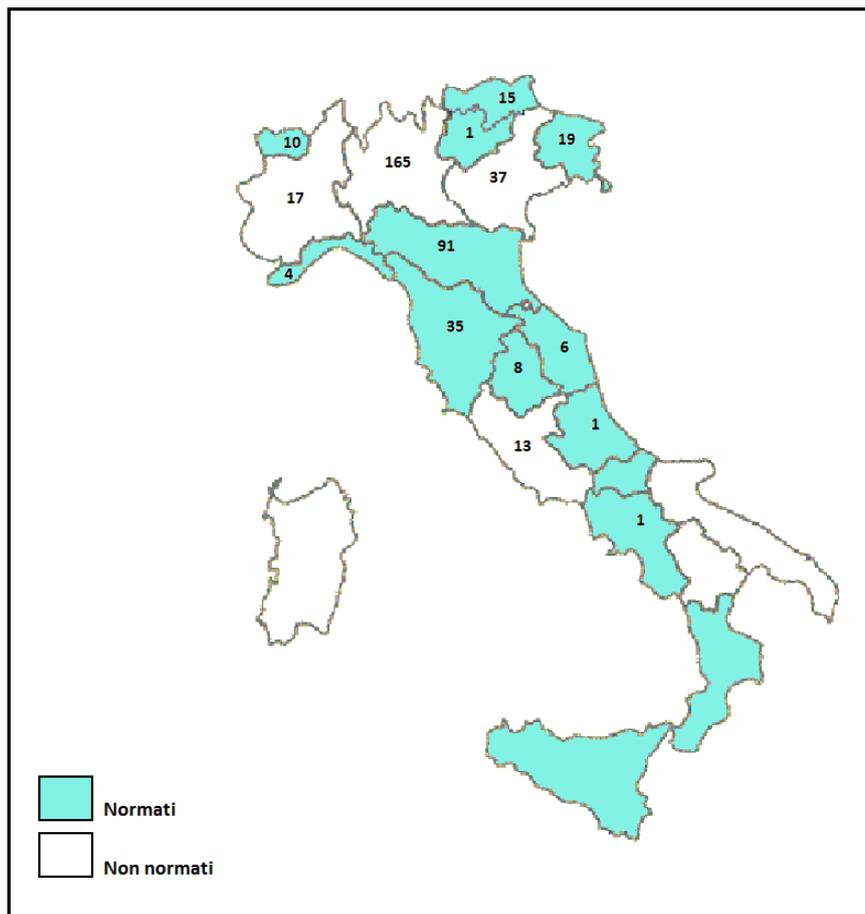
La Figura 1, che illustra la presenza dei CBF nei diversi territori regionali, mostra che i CBF sono praticamente assenti nelle regioni meridionali e nelle Isole. Tuttavia anche la diffusione dei CBF nelle regioni del Centro e del Nord non è omogenea né corrisponde all'andamento della distribuzione del servizio nido, indicando che questi servizi sono stati frutto di politiche diverse da quelle che hanno prodotto la diffusione dei nidi. Nella Figura 1 vediamo anche che non in tutte le Regioni che hanno legiferato sui Centri per bambini e famiglie se ne ritrova la presenza, come in Calabria e Sicilia.

Ancor più interessante è il fatto che, viceversa, non in tutte le regioni dove sono presenti questi servizi, a volte in numero consistente, è in vigore una normativa che li regoli, come in Piemonte, Lombardia, Veneto e Lazio.

<sup>5</sup> Purtroppo, non è stato possibile fare un riscontro con i dati sui servizi per l'infanzia forniti dall'indagine ISTAT sulla spesa sociale dei comuni, poiché in essa i dati sui CBF sono aggregati con quelli relativi agli altri servizi integrativi per l'infanzia, Spazio Gioco per bambini dai 18 ai 36 mesi e ai servizi domiciliari.

<sup>6</sup> Poiché le diverse fonti non hanno sempre permesso di ottenere tutte le informazioni desiderate, riportando i risultati indicheremo il numero di servizi considerati per ogni elemento.

Figura 1. La distribuzione dei CBF nelle regioni.



Per meglio comprendere l'offerta territoriale del servizio è interessante esaminare i comuni coperti da almeno 1 servizio in ogni regione. In totale abbiamo individuato 313 comuni in cui è attivo almeno un CBF.

Nella Tavola 2 si può vedere che riportando la quantità dell'offerta alla configurazione istituzionale di ogni regione (numero di comuni) si ottiene una nuova interessante fotografia dell'offerta a bambini e famiglie. Per esempio in Val d'Aosta un esiguo numero di servizi corrisponde in realtà a una copertura complessiva di quasi il 10% dei comuni, pari a quella raggiunta in Toscana e maggiore di quelle del Veneto o Lombardia, tutte regioni dove abbiamo trovato una più importante presenza di CBF.

**Tavola 2. Numero totale di CBF, numero di comuni con almeno un CBF (valori assoluti e percentuali) in ogni regione (anno 2011).**

	Unità di CBF	Comuni con almeno 1 CBF V.A.	Comuni con almeno 1 CBF sul totale dei Comuni %
Val d'Aosta	10	7	9,5
Piemonte	17	7	0,6
Lombardia	165	126	8,2
Liguria	4	2	0,8
Veneto	37	30	5,2
Friuli Venezia Giulia	19	18	8,3
Prov. Aut. Bolzano	15	14	12,1
Prov. Aut. Trento	1	1	-
Emilia-Romagna	91	65	18,7
Toscana	35	27	9,4
Marche	6	6	2,5
Umbria	8	7	7,6
Lazio	13	1	-
Abruzzo	1	1	-
Campania	1	1	-
Totale	423	313	

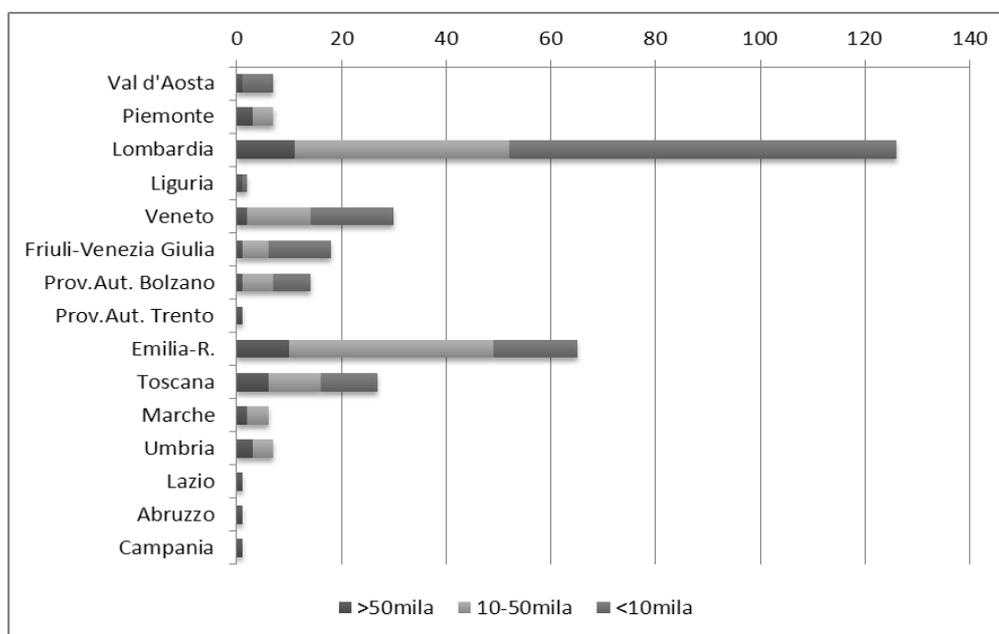
È interessante confrontare i dati relativi alle due regioni sul cui territorio è presente un maggior numero di CBF. In Lombardia, 165 CBF sono distribuiti in 126 comuni che rappresentano solo l'8,2% dei comuni lombardi e che si trovano soprattutto nella provincia di Bergamo e in quella di Milano, dove il 29,5% e il 20,1% rispettivamente dei comuni sono dotati di almeno un servizio CBF. In Emilia-Romagna, 91 CBF sono distribuiti in 65 comuni, che rappresentano il 18,7% dei comuni della regione e si distribuiscono più equamente tra le diverse province seppur con una prevalenza delle province di Bologna e Modena (26,7% e 25,5%). Anche nel Veneto emergono grandi differenze tra i territori provinciali: si ritrovano i CBF soprattutto in provincia di Verona, dove ben il 27,5% dei comuni ha almeno un servizio di questo tipo. Questi dati indicano che la diffusione dei CBF è frutto anche di interventi operati dalle amministrazioni provinciali.

Se, poi, esaminiamo la distribuzione dei CBF secondo la dimensione demografica del comune in cui sono collocati (vedi Figura 2), troviamo che essi si dividono equamente tra i piccoli comuni sotto i 10mila abitanti (34,3%), i comuni di media dimensione, da 10mila a 50mila abitanti (32,4%) e i comuni con più di 50mila abitanti (33,3%). Poiché ovviamente sono i comuni più grandi quelli in cui sono più spesso attive più unità di servizio, è nuovamente più interessante considerare che molti comuni dei 313 comuni in cui è attivo almeno un CBF sono di piccola (45,7%) o media (39,9%) dimensione.

Questi dati, che mettono in relazione la diffusione dei CBF con la diversa configurazione geografica e urbana dei vari territori regionali, mostrano che il servizio

CBF va incontro a bisogni delle famiglie con bambini piccoli che non emergono unicamente nelle grandi città ma interessano tessuti urbani di tutte le dimensioni.

**Figura 2. La distribuzione per regione dei 321 comuni che hanno attivato almeno un CBF in relazione alla dimensione demografica del comune.**



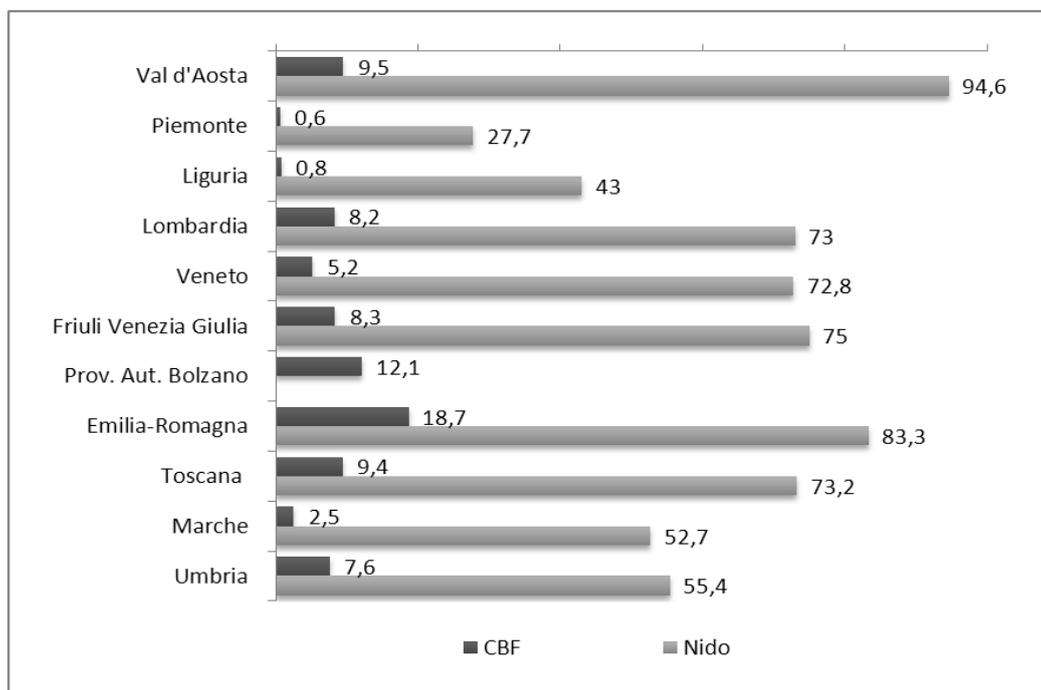
Per analizzare complessivamente le opportunità offerte alle famiglie nei diversi territori regionali è interessante mettere a confronto la copertura territoriale dei CBF nelle regioni con i corrispondenti dati relativi ai nidi riportati per lo stesso anno dall'indagine ISTAT<sup>7</sup>. Non sarebbe, infatti, significativo confrontare le percentuali di copertura dei servizi rispetto alla popolazione infantile, sia per la ridotta quantità dei CBF rispetto ai nidi sia per le loro diverse caratteristiche funzionali e capienza. Nella Figura 3 sono messe a confronto, unicamente per le regioni in cui vi è una presenza di CBF più consistente, le percentuali di comuni che hanno attivato almeno un'unità di servizio CBF con quelle dei comuni che hanno attivato almeno un'unità di servizio nido<sup>8</sup>.

Non stupisce certamente di ritrovare grandi differenze nella diffusione dei due tipi di servizio, data la storia più breve dei CBF e la minore pressione delle famiglie e del mondo del lavoro relativamente alla loro apertura. Il minore scarto tra i due indicatori si evidenzia in Emilia-Romagna, probabilmente per il fatto che entrambe le tipologie di servizio sono state oggetto di interventi integrati e continuativi da parte dell'amministrazione regionale.

<sup>7</sup> ISTAT, *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Statistiche Report, 2011, [www.istat.it](http://www.istat.it).

<sup>8</sup> Segnaliamo che nell'indagine ISTAT non sono considerati i nidi a titolarità e gestione privata, ma la presenza di questi è minima anche tra i CBF.

**Figura 3. Comuni che hanno attivato Centri per bambini e famiglie o nidi\* nelle regioni (%).**



\*Fonte: Indagine ISTAT sulla spesa sociale dei comuni anno 2010-11.

### La diffusione dei CBF nel corso degli anni

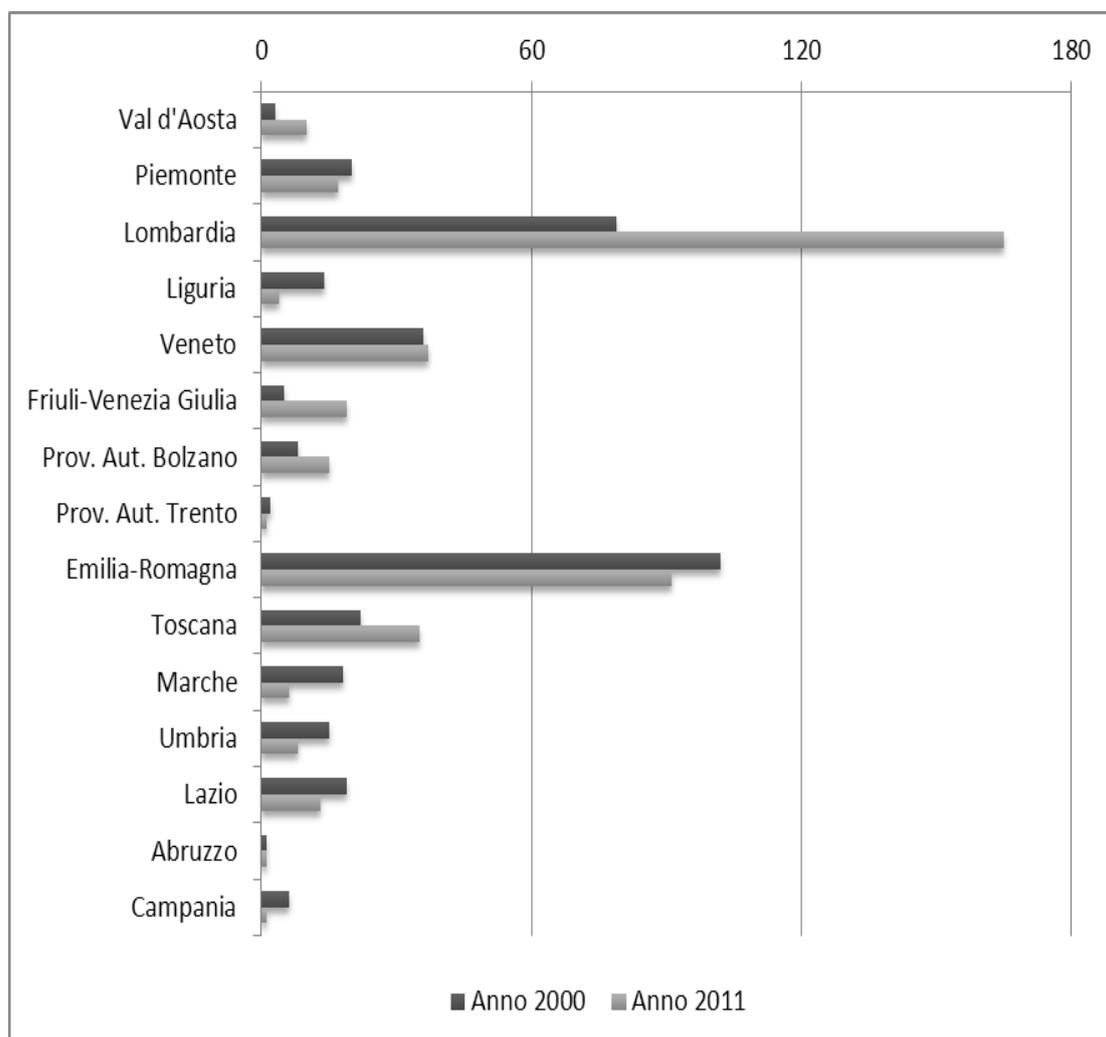
Un'altra interessante prospettiva sulla diffusione del servizio CBF nelle regioni viene dal confronto dei dati del nostro censimento con quelli dell'indagine effettuata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza<sup>9</sup>, indagine che è stata condotta interrogando direttamente le amministrazioni comunali e secondo la quale al 30 settembre del 2000, in Italia erano aperti 321 Centri per bambini e famiglie.

Nella Figura 4, che illustra questo confronto si vede che a fronte di una sostanziale stabilità in alcune regioni, in molte altre si registra una certa flessione forse dovuta al venir meno delle risorse messe a disposizione dai successivi interventi di sostegno finanziario in applicazione della Legge 285/1997, mentre in altre, come Val d'Aosta, Lombardia e Toscana, si verifica un'espansione del servizio.

Complessivamente, quindi, viene confermata la sostanziale vitalità del servizio CBF, che, a distanza di un decennio, si dimostra essere un fenomeno ormai consolidato nell'universo dei servizi per l'infanzia, seppur non scevro da elementi di fragilità e soggetto a fluttuazioni.

<sup>9</sup> Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza (2002). Indagine sui nidi d'infanzia e sui servizi educativi 0-3 anni integrativi al nido al 30 settembre 2000", *Quaderni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza*, 21. Firenze: Istituto degli Innocenti di Firenze.

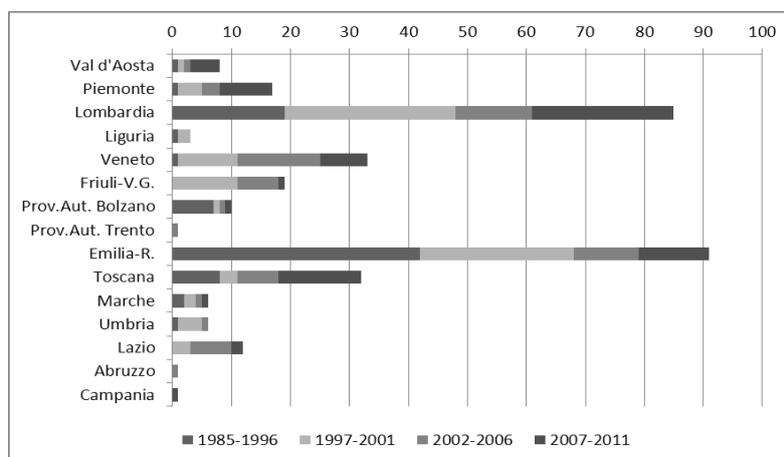
**Figura 4. La diffusione dei CBF nel 2000\* e nel 2011.**



\*Fonte: "Indagine sui nidi d'infanzia e sui servizi educativi 0-3 anni integrativi al nido al 30 settembre 2000", Istituto degli Innocenti di Firenze, 2002.

Altre indicazioni interessanti sulla diffusione nel tempo dei vengono dall'informazione sulla data di apertura dei CBF. Il 25,5% ha avuto origine nel periodo 1985-1997, mentre sono più numerosi, il 29,5%, quelli creati negli anni immediatamente successivi alla Legge 285/1997 fino al 2001, con un particolare incremento negli anni 1998, 1999 e 2000. È, peraltro, molto interessante che ben 148 servizi, pari al 51,1% dei CBF da noi censiti, sono stati creati nel nuovo millennio, tra il 2002 e il 2011. Nella Figura 5 riportiamo questi dati disaggregati per regione.

**Figura 5. Il periodo di nascita dei CBF nelle diverse regioni (N = 402).**

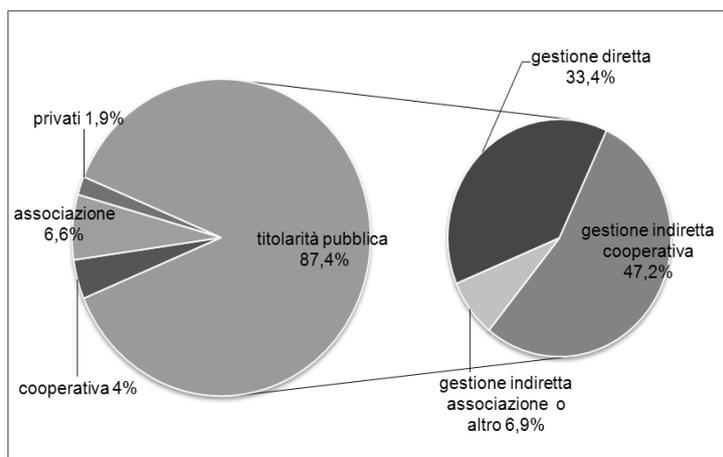


### La gestione dei CBF

Analizzando la distribuzione dei CBF sul territorio abbiamo trovato che in alcune aree non è irrilevante il numero di comuni in cui almeno un'unità di servizio è disponibile. Ma qual è l'effettivo ruolo dell'amministrazione locale nella predisposizione di questa offerta alle famiglie?

Per 422 su 423 servizi censiti abbiamo informazioni relative alla titolarità del servizio e all'ente che lo gestisce. Ben l'87,4% dei CBF è a titolarità pubblica, soprattutto di comuni, unione di comuni e comunità montane (82,0%), ma anche di unità sanitarie locali o altro ente pubblico. I titolari del restante 12,5% di CBF sono associazioni (6,6%), cooperative (4%) o altri privati. Interessante l'incrocio di questi dati relativi alla titolarità dei servizi con quelli relativi alla loro gestione: nella Figura 6 si vede che, mentre nel caso dei servizi non pubblici titolarità e gestione coincidono, tra i servizi a titolarità pubblica prevale l'affidamento (in appalto, in concessione o tramite convenzione) per la loro gestione ad altri enti, soprattutto a cooperative sociali.

**Figura 6. Titorità e gestione dei CBF (N = 422).**



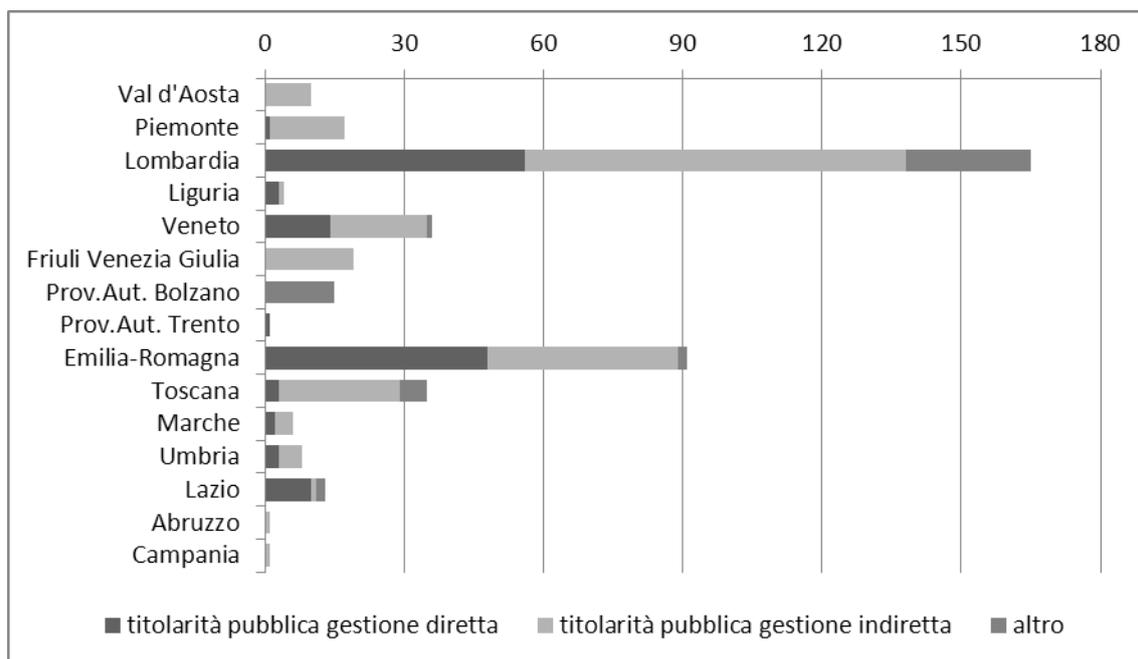
Le ragioni delle scelte gestionali sono anche ovviamente connesse alla capacità gestionale dell'ente locale. La gestione pubblica diretta cresce al crescere della dimensione del comune titolare: è maggioritaria (56,7%) nei comuni più grandi mentre interessa solo il 18,8% dei comuni sotto i 10 mila abitanti.

Probabilmente, quindi, anche la diversa geografia regionale, oltre ovviamente le diverse scelte amministrative, può spiegare le differenze che si ritrovano nelle distribuzioni delle diverse forme gestionali tra le regioni.

Nella Figura 7 vediamo che la gestione pubblica diretta è prevalente in Emilia-Romagna, ed è rara la gestione autonoma da parte dei privati, mentre in Lombardia, Veneto e Toscana è maggioritario l'affidamento dei servizi pubblici a un altro gestore.

La gestione autonoma da parte di un ente non pubblico interessa in particolare la provincia di Bolzano, in cui tutti i 15 CBF rilevati sono gestiti dalla stessa associazione e parzialmente finanziati dall'amministrazione provinciale. Anche in Lombardia, dove troviamo la maggioranza degli altri CBF a titolarità privata, solo un numero ridottissimo di questi è offerto da un gestore privato autonomo, mentre quasi tutti gli altri sono iniziativa di associazioni di promozione culturale e sociale o di cooperative sociali, probabilmente anche a seguito di orientamenti dati a livello regionale.

**Figura 7. La variabilità delle modalità gestionali dei CBF tra le regioni (N = 422).**

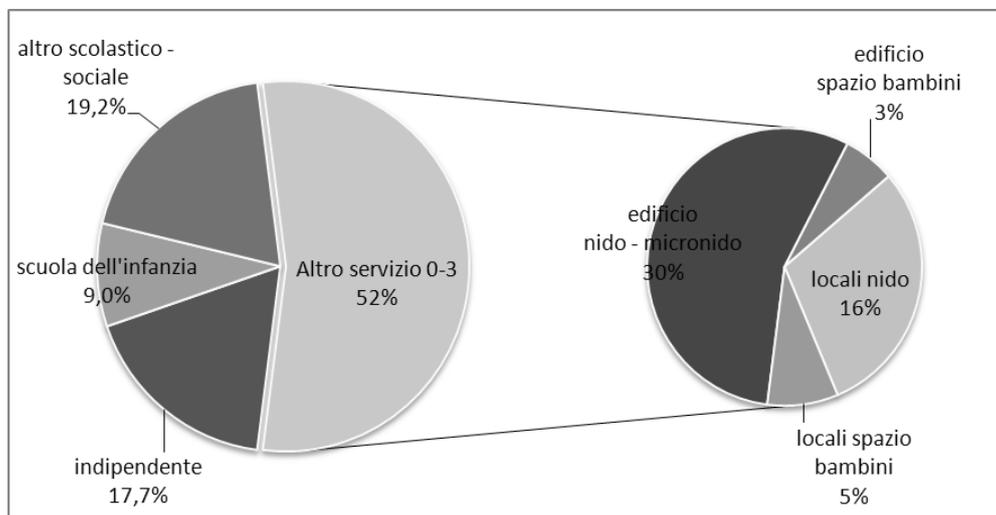


### La collocazione dei CBF

Altri elementi interessanti per comprendere il funzionamento ma anche la funzione sociale dei CBF vengono dall'analisi della collocazione dei CBF. Sono collocati in un edificio autonomo oppure all'interno di un edificio che ospita anche altri servizi educativi prescolari: un nido, uno Spazio Gioco o una scuola dell'infanzia? O addirittura

condividono l'uso dei locali di un altro servizio per l'infanzia? La Figura 8 illustra la distribuzione dei CBF nelle diverse collocazioni.

**Figura 8. La collocazione dei CBF (N = 274).**



In questa figura si vede che meno di un quinto (18%) dei CBF è ospitato in locali collocati in edifici in cui non vi sono altri servizi educativi o sociali, mentre altrettanti (19%) sono ospitati in edifici assieme ad altri servizi scolastici (scuole primarie) o ad altro uso sociale (biblioteca, centro sociale, oratorio, ecc.). Ma la collocazione della maggioranza dei CBF è in qualche modo integrata ad altri servizi per i bambini sotto i tre anni, un terzo, infatti, è ospitato nello stesso edificio accanto a un nido (30%) o a uno Spazio Gioco (3%), e più di un quinto ne condivide i locali, rispettivamente il 16% e il 5%, evidentemente in altro orario.

Nel caso di gestione pubblica diretta è più frequente che il CBF sia ospitato in locali adibiti specificamente a questo uso seppur all'interno di un edificio che ospita anche un nido o uno Spazio Gioco, mentre nel caso della gestione pubblica indiretta è più frequente l'utilizzo di locali adibiti anche a servizio nido o Spazio Gioco.

Nel caso di servizi a titolarità pubblica ma gestiti da cooperativa o associazione, ben l'83,1% dei CBF opera all'interno di locali di proprietà del titolare, cioè il comune o altro ente pubblico.

### **L'utenza dei CBF**

In Italia c'è sempre stata una stretta relazione tra la definizione della funzione sociale del nido e i criteri che ne regolano l'accesso. Il criterio dell'occupazione della madre e del reddito familiare ha perso negli anni il suo valore esclusivo a favore di altri aspetti della condizione familiare del bambino, quali l'aiuto dei nonni, il numero dei fratelli, la presenza di familiari necessitanti cure costanti. Tuttavia, in assenza di una normativa orientata in una prospettiva generalista, che promuova il diritto di tutti i bambini all'educazione, il bisogno materiale delle famiglie di affidare il proprio bambino al

servizio quotidianamente continua a essere l'elemento che regola le graduatorie di accesso e che, pertanto, determina la composizione dell'utenza.

Gli stessi criteri non hanno ispirato le modalità di accesso ai CBF e non sembrano perlopiù essere determinanti nella selezione delle famiglie, anche quando il CBF applichi procedure di iscrizione rigide per un numero di utenti, poiché la priorità alle madri occupate è ovviamente da escludere e il bisogno non materiale di socializzare, dei genitori e del bambino, resta la motivazione essenziale alla frequenza.

Non si può ignorare, tuttavia, che, proprio in assenza di una necessità materiale forte, alcune condizioni organizzative pesino sulla scelta delle famiglie di frequentare il servizio e ne determinino quindi la selezione. Abbiamo, quindi, dedicato una particolare attenzione alla loro analisi.

Tra queste condizioni va considerata, innanzitutto, l'**ubicazione del servizio**. I dati da noi raccolti e controllati direttamente per 330 servizi mostrano che, se più della metà dei servizi è ubicata nel centro città, come ovvio soprattutto nelle molte città di piccola dimensione, più di un terzo è collocato nella periferia urbana. La presenza, poi, di un certo numero di CBF ubicati in località di estrema periferia o frazione, depone ulteriormente per una diffusione del servizio di tipo 'generalista', che né esclude né seleziona l'utenza sulla base della residenza delle famiglie.

Purtroppo, la domanda relativa al livello socioeconomico dell'area in cui è ubicato il CBF non ha ricevuto risposte che possiamo ritenere certe, perché date dalla persona intervistata in base a criteri soggettivi. Possiamo, però, dire che la grande maggioranza dei CBF sembra essere collocata in zone di livello socioeconomico medio o comunque misto mentre molto meno frequentemente, l'area viene giudicata di alto livello (19,5%), o, viceversa, di basso livello (7,8%).

Assai più importante appare il ruolo potenziale delle **procedure di accesso** nel selezionare l'utenza. Non solo ovviamente possiamo senz'altro ritenere discriminante l'importo della retta richiesta, ma è ipotizzabile che altre condizioni di accesso, come il fatto stesso di richiedere una procedura di iscrizione e una retta o le modalità di riscossione della retta (bonus giornaliero, retta annuale, mensile, trimestrale, ecc.), tutte possono influire nel selezionare famiglie non solo con maggiori o minori risorse economiche, ma anche con diverse capacità di organizzarsi nella vita quotidiana.

Abbiamo informazioni sulle procedure di accesso per 414 sui 423 CBF censiti. Di questi solo il 17,8% non richiede iscrizione (di cui pochi una prenotazione).

Ben un quinto dei servizi non richiedono il pagamento di una retta e un altro 15% ricorre alla retta giornaliera che risulta poco impegnativa per l'utenza. Non sono pochi i CBF che, invece, richiedono una retta mensile (20,3%) o annuale (24,7%).

Le informazioni sull'importo delle rette sono state più difficili da elaborare perché non sempre è stato evidente come riportare la retta richiesta alla frequenza di un solo turno settimanale. Abbiamo potuto ricavare l'importo della retta per 254 CBF. Gli importi variano in modo importante all'interno di ogni categoria e secondo il tipo di gestione del servizio. Gli importi richiesti dai CBF comunali a gestione diretta risultano

complessivamente più contenuti rispetto a quelli richiesti dai servizi a gestione indiretta, anche se all'interno di uno spettro di variabilità consistente.

Indagini precedenti hanno mostrato come un altro importante elemento organizzativo che può orientare la scelta delle famiglie rispetto alla frequenza al CBF sia quello delle modalità di **pubblicizzazione del servizio**. Abbiamo potuto raccogliere informazioni su questo punto per 327 CBF. Appare largamente diffusa la preoccupazione di far conoscere il servizio alle famiglie e invogliarle alla frequenza spiegando loro come il CBF potrebbe rispondere a loro bisogni, forse non esplicitamente avvertiti. I servizi sono illustrati alle famiglie potenzialmente interessate attraverso diversi mezzi. Solo in un terzo dei casi viene utilizzato un solo mezzo di comunicazione mentre più spesso si utilizzano più canali. La modalità più utilizzata è l'inserzione delle informazioni relative al CBF sul sito del comune titolare e/o della cooperativa o associazione che lo gestisce, ma è anche diffuso l'uso di carta stampata, quali locandine e informazioni sui giornali locali. L'atto più formale dell'invio di una lettera alle famiglie informando dell'esistenza e natura del servizio è seguito, invece, da meno di un terzo dei CBF, mentre si conferma il valore della diffusione del servizio per canali informali, come il passaparola.

Abbiamo notizia del calendario annuale di apertura di 269 CBF, dalla cui analisi risulta che essi in maggioranza seguono un calendario del nido in forma più ridotta: il 51,7% di questi apre nel mese di ottobre ma già a settembre è attivato il 33,5% e se il 49,1% chiude nel mese di giugno, il 39,4% termina l'attività a maggio. Sono rari (4,4%) i CBF aperti nel mese di luglio.

L'offerta settimanale dei CBF è molto variabile. Abbiamo informazioni sul numero e la durata delle aperture settimanali per 414 CBF. Ogni apertura dura da un'ora e mezzo a 4 ore e sono più numerosi i servizi che aprono 2 volte (25,6%) o 4-5 volte (26,8%) a settimana. Ma sono molto diffuse anche le altre modalità di offerta: 1 volta (14%), 3 volte (16%), + di 5 volte (18%).

La dimensione demografica del comune e il tipo di gestione incide sull'offerta quantitativa del servizio. Nei comuni di piccola dimensione sono più frequenti i CBF con un limitato numero di aperture (1 o 2 volte a settimana) e viceversa nei comuni più grandi quelli con un numero maggiore di aperture. Sono i servizi a gestione pubblica diretta quelli con un maggior numero di aperture.

È interessante, inoltre, analizzare in quale fascia oraria se mattutina, pomeridiana o entrambe, sono aperti i servizi. Le aperture pomeridiane sono più frequenti di quelle mattutine: ciò in parte può essere dovuto al fatto che frequentemente il CBF è realizzato con l'utilizzo accessorio di risorse organizzative (locali e personale) di altri servizi per l'infanzia a tempo parziale (nidi e Spazio Gioco). Quando il servizio CBF è più consistente le aperture mattutine affiancano quelle pomeridiane.

Vogliamo aggiungere che un certo numero di servizi (N = 55) offre anche un'apertura nel weekend, soprattutto nella mattinata di sabato (probabilmente anche per favorire l'accesso dei padri). Questa opportunità è offerta dal 14% dei servizi a gestione pubblica diretta e dal 12,2% di quelli a gestione pubblica indiretta ed è presente soltanto in 9 dei 46 CBF in cui il pubblico non è implicato.

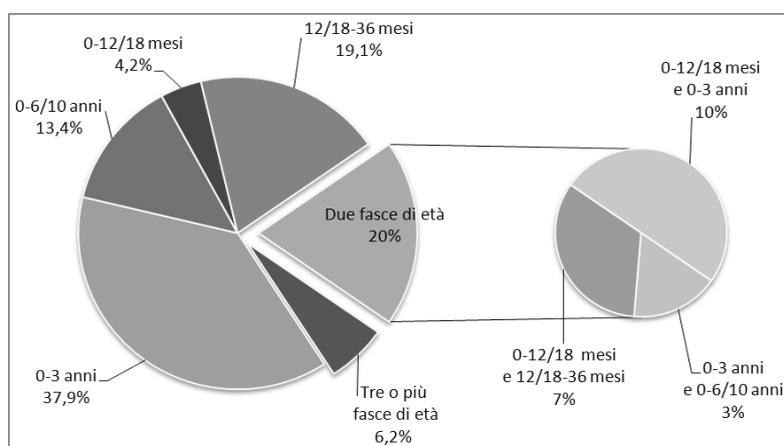
Sono pochi i dati sull'effettiva frequenza delle famiglie che abbiamo potuto raccogliere. Abbiamo notizia del numero di bambini iscritti solo per 195 CBF (numero per altro molto inferiore a quello dei CBF che richiedono un'iscrizione), nei quali la dimensione prevalente degli iscritti è inferiore ai 16 bambini. Più interessanti i dati relativi alla presenza media per turno che ci dicono che il gruppo di bambini e adulti accompagnatori che si ritrova nel CBF è più spesso un gruppo ragionevolmente contenuto entro le 10 o 15 coppie e che sono più rari i gruppi di maggiori dimensioni.

### L'età dei bambini accolti

Com'è noto, nelle prime esperienze i servizi CBF erano diretti ai bambini di età superiore ai 18 mesi o comunque già nel secondo anno di vita, sia che si giudicasse prioritario l'obiettivo di offrire un'esperienza di socializzazione tra coetanei al bambino sia che si concentrasse l'attenzione sull'esigenza di accompagnare la coppia bambino-genitore nel percorso di separazione e acquisizione di reciproca autonomia. Con il consolidamento della presenza del servizio sui territori e con la fidelizzazione di famiglie, che volevano continuare la frequenza al servizio anche in presenza di un fratellino più piccolo o più grande, in molte località si è allargato lo spettro delle età di accesso. Inoltre, sono emerse sempre più numerose le esperienze di aperture alle famiglie con bambini nel primo anno di vita con l'obiettivo di accompagnare madre e padre nelle prime fasi di strutturazione del ruolo genitoriale. Un censimento di questi CBF indirizzati ai piccolissimi compiuto nel 2001 ne registrava meno di una ventina<sup>10</sup>.

Di fatto, come si può vedere nella Figura 9, coesistono diversi modelli organizzativi: mentre la maggioranza dei CBF di cui possediamo l'informazione sono diretti alle famiglie con bambini da 0 fino a 3 anni (37,9%) o più grandi (13,4%), molti altri servizi continuano ad accogliere in maniera privilegiata i bambini a partire dal secondo anno di vita (19,1%) ed alcuni rivolgono l'offerta esclusivamente ai bambini nel primo anno di vita.

**Figura 9. Le età dei bambini cui sono rivolti i CBF (N = 404).**



<sup>10</sup> AA.VV. (2003). I servizi per genitori e piccolissimi. *GIFT, Settembre*, 9-72.

È interessante vedere che sono pochi i servizi dedicati solamente ai piccolissimi (4%), ma, quando il servizio ha più aperture settimanali, frequentemente una di esse è destinata specificatamente a questa fascia di età. Abbiamo calcolato che complessivamente ben il 25,5% dei 404 CBF per cui abbiamo l'informazione offre un'apertura dedicata ai piccolissimi. Quest'offerta si ritrova equamente distribuita nei comuni di diversa dimensione demografica.

## **Il personale dei CBF**

Ovviamente, considerati i ridotti orari di apertura settimanale dei CBF, la maggior parte degli educatori è impegnata nei CBF a tempo parziale. Abbiamo informazioni sulla condizione lavorativa degli educatori per 360 servizi. Si tratta nel caso dei CBF a gestione pubblica diretta per il 77,9% di dipendenti pubblici, mentre l'81,9% CBF a gestione pubblica indiretta impiega personale dipendente dal gestore. Anche se, purtroppo, non abbiamo potuto ottenere dati certi sulla tipologia contrattuale specifica, sembra assai ridotto, 6,7%, l'impiego di tirocinanti e volontari, perlopiù in aggiunta e appoggio ad altri educatori.

Per quanto riguarda il **titolo di studio degli educatori** impiegati nei CBF è interessante osservare che, anche se per un numero ridotto di servizi (N = 164), i nostri dati confermano quella che è la fotografia degli educatori attualmente impiegati nei servizi per l'infanzia. Dei 282 educatori che vi lavorano, il 58,1% è in possesso di un diploma di scuola superiore di 5 anni, mentre più di un terzo (36,5%) possiede diplomi universitari di diversi livelli. Solo il 5,3% ha solo un diploma di scuola superiore di 3 anni.

Abbiamo un maggior numero di informazioni sulla **formazione in servizio** rivolta agli educatori dei CBF (N = 314). Nel 12,1% dei casi è esplicitata l'assenza di questa formazione. Nella maggioranza dei casi (57,9%) gli educatori dei CBF partecipano alla formazione in servizio comune ai nidi e altri servizi per l'infanzia operanti nello stesso comune o dipendenti dallo stesso gestore. Solo nel 6,7% dei CBF viene offerta regolarmente, e nel 18,5% saltuariamente, una formazione mirata sulle problematiche specifiche di questo tipo di servizi.

La formazione in servizio non è l'unico sostegno professionale al lavoro degli educatori dei CBF, ma anche le altre forme di raccordo e supervisione non sembrano, per quanto possano dirci i nostri dati, deporre per una piena presa in carico delle specifiche problematiche del servizio CBF da parte dei titolari e gestori. Se solo per il 16,6% dei CBF (N = 379) si dichiara che non esiste una figura di coordinamento che si prenda cura del servizio, nella quasi totalità il coordinatore pedagogico, comunale o dipendente da cooperativa, si occupa, ovviamente, di una pluralità di servizi per l'infanzia. A sua volta se sappiamo che per ben il 40,4% dei 322 servizi il lavoro degli educatori non è sottoposto a nessuna forma di supervisione, per un ulteriore 37,9% si dichiara che questa è svolta dal coordinatore, mentre solo il 9,3% dei casi appare fruire di una supervisione specifica ad opera di un esperto esterno (psicologo o altri).

Il panorama che risulta complessivamente da queste informazioni mostra che gli educatori del servizio CBF restano fortemente ancorati alla professionalità degli altri

servizi per l'infanzia. Da un lato, ciò testimonia l'effettiva 'integrazione' dei Centri per bambini e famiglie nel sistema territoriale dei servizi, dall'altro lato, tuttavia, può far temere un possibile allentamento dell'attenzione professionale attorno alle tematiche più specifiche di un servizio che non solo accoglie fisicamente bambini e adulti insieme, ma è strategicamente rivolto ai bisogni e alle richieste di entrambe le tipologie di utenti.

### **Considerazioni finali**

Che cosa indicano complessivamente questi dati? Abbiamo già detto che non possiamo considerarli esaustivi della realtà del servizio Centro per bambini e famiglie nel nostro paese. Dalla loro lettura, tuttavia, emerge la descrizione di un servizio vitale, la cui offerta risulta in costante aumento anche nel terzo millennio, nonostante le difficoltà economiche e gestionali che hanno pesato in questi anni su tutto il settore dei servizi alla persona e in particolare quello della prima infanzia. Questo aumento emerge nonostante alcune fluttuazioni cui la presenza dei servizi appare soggetta nel corso del tempo: alcuni servizi censiti in anni precedenti non esistevano più nel 2011, così come alcuni servizi da noi censiti in quello stesso anno sono stati chiusi nell'anno successivo mentre, viceversa, in quegli stessi territori negli ultimi due anni sono stati aperti nuovi servizi (che abbiamo, perciò, escluso dal nostro censimento). L'indicazione che si ricava da queste considerazioni è ancora quella della necessità di monitoraggi puntuali e costanti operati su scala regionale o di ambito, non solo per monitorare la presenza dei servizi, ma per comprendere le motivazioni della loro chiusura o creazione.

È risultato con grande evidenza che questo tipo di servizio non interessa solo gli agglomerati urbani di maggiore dimensione, le aree metropolitane o le città capoluogo. Abbiamo, infatti, ritrovato CBF in comuni di grande, media e piccola dimensione, anche in cittadine di poche migliaia di abitanti o in frazioni. Ciò mette in luce come i CBF diano risposta a una richiesta di socialità, che non corrisponde solo all'incontro sociale in sé, plausibilmente già assicurato nei piccoli centri, ma che appare specifica e scaturisce dalla condizione di vita quotidiana delle famiglie con un bambino piccolo nella modernità. Una richiesta in cui il bisogno di un luogo di riferimento sul territorio, ove permettere ai bambini esperienze con altri bambini in un contesto protetto, si intreccia con quello dei genitori di poter mettere a punto le proprie scelte educative nel confronto con quelle di altri, cui si è accomunati solo dal fatto di star attraversando lo stesso momento esperienziale di cura dei più piccoli.

Abbiamo, anche, descritto come questi servizi siano praticamente inesistenti nelle regioni meridionali e nelle Isole, regioni nelle quali, ad eccezione della Sardegna, anche la copertura del servizio nido è ben inferiore alla media nazionale. Non è possibile, a nostro avviso, come alcuni vorrebbero, riportare questa carenza di servizi a una radice culturale contraria alla socializzazione extradomestica dei bambini piccoli. Sembra, invece, più semplicemente plausibile pensare che i CBF nascano e si alimentino, anche indirettamente, dalle riflessioni sulla condizione delle famiglie con bambini piccoli nella nostra società, riflessioni che l'esistenza dei nidi in un territorio contribuisce a stimolare in amministratori, operatori e famiglie. Dal consolidamento dell'esperienza sociale del nido nei territori si diffondono nuove consapevolezza: nelle famiglie, di poter trovare riferimenti anche fuori dal proprio contesto per attraversare il delicato

periodo di cambiamento indotto dalla presenza di un bambino piccolo; nel mondo dei servizi, di poter articolare una gamma di risposte diversificate alle domande delle famiglie.

Un ulteriore elemento molto interessante per comprendere la natura della richiesta delle famiglie è la più recente diffusione di offerte dedicate ai bambini più piccoli, già nei primi mesi di vita. Ciò dà visibilità al disorientamento dei genitori ad assumere il proprio ruolo educativo, anche prima che riconoscano il diritto-bisogno dei figli ad esperienze di socializzazione fuori della famiglia.

Altrettanto interessante è il fatto che la richiesta di queste esperienze per i bambini a partire dal secondo anno sembra essere *potenzialmente* trasversale a famiglie che organizzano diversamente la cura quotidiana dei bambini (in carico a mamma, papà, nonni o babysitter) e anche a famiglie di diversa collocazione sociale e provenienza culturale. Quanto i CBF riescano ad assumere e accogliere la diversità delle famiglie è una questione determinante per definire la futura identità di questo servizio e, in particolare, la sua funzione nel promuovere processi di integrazione interculturale.

Le nostre analisi hanno mostrato che la diffusione dei CBF appare viaggiare lungo percorsi evolutivi anche diversi da quelli del nido, perché promossa da iniziative legislative specifiche come la legge 285/1997 o da amministrazioni provinciali e associazioni che, per *mission* istituzionale o scelta culturale, sono orientate a sostenere interventi nel settore sociale piuttosto che in quello educativo. Non è, tuttavia, emerso dai dati finora raccolti che ciò abbia orientato frequentemente i CBF a realizzare interventi sistematici assieme ad altri servizi sociali o, comunque, espressamente mirati a promuovere processi di inclusione sociale.

L'analisi delle informazioni da noi raccolte evidenzia, invece, un forte legame tra i CBF e gli altri servizi per l'infanzia a molti livelli. Anche in assenza di indicazioni normative al proposito, essi continuano a rimanere ancorati al settore dei servizi per la prima infanzia, afferiscono, infatti, agli stessi settori amministrativi, sono realizzati dagli stessi operatori, condividono gli stessi sostegni professionali, le forme e le figure di coordinamento e le occasioni formative. Infine, i CBF sembrano spesso essere realizzati con interventi di razionalizzazione nell'uso di risorse materiali (sono collocati nello stesso edificio in locali a loro dedicati o in locali utilizzati in altri momenti da un nido o uno Spazio Gioco) o professionali (utilizzo part-time di educatori altrimenti impiegati in nidi e Spazio Gioco). Questo ancoraggio istituzionale, materiale e culturale ai servizi educativi ne ha salvaguardato l'identità di luogo di incontro nella normalità per bambini e adulti. Restano aperti alcuni importanti interrogativi.

Quanto questa prossimità fisica e organizzativa si traduce in un'omologazione delle pratiche tra i diversi servizi o, invece, quanto favorisce uno scambio proficuo delle diverse esperienze professionali che gli operatori fanno con bambini e adulti nei diversi contesti? Gli obiettivi e le pratiche nei CBF, in cui adulti e bambini sono entrambi presenti nello stesso spazio e nello stesso momento, e lo occupano anche con la loro reciproca relazione, ricalcano quelli dei servizi come il nido, in cui l'interazione con gli adulti è circoscritta ad alcuni momenti e occasioni e l'attenzione è soprattutto centrata sul rapporto con i bambini? E ancora, quanto l'esperienza del nido e viceversa quella

dei CBF hanno potuto influenzare reciprocamente la prospettiva con cui gli operatori approcciano le relazioni con i bambini e i loro familiari?

Inoltre, ci si può chiedere quanto nelle occasioni formative, che vedono spesso insieme gli educatori dei differenti servizi, le problematiche peculiari al lavoro nei CBF riescano ad alimentare la riflessione comune sulla condizione genitoriale e il ruolo di sostegno che i diversi servizi per l'infanzia possono avere.

Auspichiamo di poter rispondere ad alcune di queste domande con l'analisi delle osservazioni e interviste raccolte in un campione pari quasi a un decimo dei servizi censiti, perché solo osservazioni puntuali ed ecologicamente sensibili e solo la diretta voce dei protagonisti potranno offrirci elementi validi per una discussione approfondita sulla realtà e le potenzialità di uno scambio tra i diversi servizi per l'infanzia all'interno di un unico sistema territoriale.

E tuttavia, già i dati raccolti nel nostro censimento evidenziano diverse scelte organizzative che sembrano corrispondere a prospettive diverse sul servizio. Sono, per esempio, le scelte sulla gratuità o sul costo dell'accesso al servizio, sulle modalità dell'iscrizione, sull'orario settimanale, tutte scelte che, seppur a volte obbligate, si riflettono nella qualità dell'offerta di un servizio. Nella stessa prospettiva si colloca anche la preferenza data alla formazione di un gruppo stabile e definito di utenti piuttosto che di un gruppo aperto, maggiormente flessibile rispetto alle scelte delle famiglie ma potenzialmente soggetto a maggiori fluttuazioni. A motivazione dell'una o dell'altra scelta possono essere evocate prospettive altrettanto valide dal punto di vista educativo e sociale. Si tratta di comprendere se e come la commistione tra questi diversi elementi e finalità, commistione che è tipica di ogni servizio per l'infanzia, può essere declinata diversamente secondo la diversa identità di ogni servizio.

Va, infatti, detto con chiarezza che, anche se interventi di razionalizzazione dei modelli organizzativi potrebbero essere utilmente operati anche per molti servizi di queste tipologie, è indubbio che la realizzazione di uno Spazio Gioco e soprattutto di un CBF comporti un minore impegno organizzativo e finanziario di quello necessario per l'offerta di un nido. Ciò non esime, tuttavia, dall'approfondire la riflessione sia sui limiti che sulle diverse potenzialità dell'offerta di questi servizi. Essi sono potenzialmente più flessibili e di più immediato e facile accesso, ma danno anche risposte diverse sia ai bambini che alle famiglie. In questa prospettiva, può essere illuminante analizzare l'evoluzione del servizio Spazio Gioco, la cui storia è strettamente legata a quella dei CBF e la cui organizzazione, come abbiamo visto, è spesso intrecciata con quella dei CBF. Anche quest'altro tipo di servizi, gli Spazi Gioco, nati negli stessi anni dei CBF, avevano l'obiettivo di offrire occasioni di socializzazione e di gioco tra bambini e occasioni di incontro tra genitori; eppure è doveroso osservare che gli Spazio Gioco sono stati spesso utilizzati per coprire la domanda di posti nido rimasta insoddisfatta senza un'ulteriore opportuna riflessione sulla diversità dell'esperienza offerta ai bambini e alle loro famiglie.

I CBF sono stati creati sulla base di politiche ragionate di amministrazioni locali o regionali, dell'intuizione del singolo funzionario o coordinatore o di un'associazione, perlopiù con finanziamenti nazionali, regionali, provinciali o di altra fonte. Oggi che il

servizio è radicato sul territorio, è entrato a pieno titolo nel sistema territoriale di servizi per l'infanzia, anche quando ciò non sia riconosciuto dalla normativa. Abbiamo visto, infatti, che quasi tutti i servizi censiti si reggono grazie al sostegno dell'amministrazione locale, che ne resta titolare anche quando ne affida la gestione ad altri. Ciò mette in luce, ancora una volta, quanto sia ineludibile la responsabilità dell'ente territoriale nel garantire e sostenere un sistema articolato di servizi per l'infanzia che offra risposte differenziate ai bisogni delle famiglie e ai diritti dei bambini. I servizi integrativi, e in particolare i Centri per Bambini e Famiglie, sono una componente importante di questo sistema e lo sono, più che per il loro contributo in termini quantitativi all'innalzamento delle percentuali di copertura dell'utenza dei servizi per l'infanzia, per la loro potenziale capacità di evidenziare la complessità della condizione dei bambini piccoli oggi e di costruire ulteriori percorsi di inclusione sociale.



## **I vincoli degli Enti locali e il loro riflesso sulla tenuta e lo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia**

*Mauro Francia – Comune di Modena*

I problemi che oggi devono affrontare i Comuni per conservare la gestione diretta e indiretta sono molteplici e complessi. Le limitazioni maggiori derivano dalla carenza di risorse, tema sul quale, tuttavia, non si intende soffermarsi in questa sede.

Altro tema è la difficoltà di utilizzare forme di gestione indiretta che non sia l'appalto o concessione, in quanto le norme inerenti le altre varie modalità di gestione (Fondazioni, Istituzioni, Aziende speciali, ASP, ecc.) sono confuse, soggette a repentine modifiche nell'interpretazione della magistratura amministrativa/contabile e a continue modifiche del quadro legislativo stesso. Anche questo aspetto non sarà trattato in questa sede. L'attuale orientamento della Corte dei Conti è di dare portata generale (comprendendo anche le Fondazioni) al comma 6 dell'art. 9 del DL 95/2012 (trasformato in L. 135/2012) che inibisce ai Comuni l'istituzione di nuovi organismi strumentali – comunque denominati – per esercitare funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, anche se lascia sopravvivere quegli organismi che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali (comma 1 bis).

Si intende, invece, soffermarsi solo sulle difficoltà – soprattutto dei Comuni superiori a 5.000 abitanti soggetti al Patto di stabilità - legate a mantenere la gestione diretta dei servizi educativi 0 – 6 anni. Tali difficoltà derivano in parte dalla evidente volontà del legislatore di indurre i Comuni a dismettere la gestione diretta, ma anche dal fatto che le limitazioni in tal senso poste hanno indotto ulteriori restrizioni, forse non volute né probabilmente valutate.

Per avviare la riflessione da tempi recenti, si può ricordare come il “Patto di stabilità interna”, approvato con legge 30/7/2010 n. 122, stabilisse (art. 14, comma 9) che si «possa procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente». In pratica: ogni 5 dimessi, solo 1 poteva essere sostituito con altro di ruolo.

Con la legge 44/2012 di conversione del DL 16/2012 si è tuttavia stabilito che il tetto al valore delle assunzioni sia aumentato, per i Comuni soggetti al Patto di stabilità al 40% e che, per l'istruzione pubblica, vigili e i servizi sociali, tale valore sia conteggiato solo per il 50%. In pratica – se non si intaccano le possibilità di sostituzione negli altri servizi comunali - si limitano le assunzioni di nuovo personale nei nidi e scuole d'infanzia comunali all'80% delle dimissioni registrate nell'anno precedente. È un miglioramento rispetto al precedente testo, ma col tempo – per questa via - obbligano i Comuni a dismettere progressivamente i propri servizi.

Il medesimo decreto fissa poi che, per il 2013, le assunzioni flessibili (quindi anche il personale dipendente a tempo determinato) sempre per scuole e nidi, possano superare il 50% del costo affrontato nel 2009 (che era il pesantissimo blocco in vigore

in precedenza), ma non possano superarne il 100%, creando, comunque, in tal modo un ennesimo vincolo.

Vari altri problemi derivano, poi, dalla applicazione del D.lgs 368/2001 anche ai nidi e scuole d'infanzia comunali. Il punto di partenza è la direttiva CE 1999/70 che fissa alcuni obblighi per gli stati aderenti all'Unione in merito alla tutela dei lavoratori.

La direttiva viene applicata nel nostro Paese con il D.lgs 368/2001. Il decreto prevede varie cose che interessano i servizi educativi comunali, fra cui il divieto di riassumere un addetto prima di 20 o 30 gg dall'ultimo contratto (a seconda se l'ultimo contratto applicato fosse inferiore o superiore a 6 mesi), il divieto di assumere un lavoratore a tempo determinato per oltre 36 mesi, l'obbligo di assumere lavoratori a tempo determinato esclusivamente per esigenze eccezionali e temporanee.

Il successivo d.lgs 165/2001, tuttavia, introduce – all'art. 70 - una deroga al “368” per quanto concerne «il personale della scuola di cui al decreto 16 aprile 1994 n. 297», cioè la scuola statale.

Nel 2008, il Dipartimento Funzione pubblica emana una nota interpretativa della norma del D.lgs “165” (parere 56/08 del 26/11/2008), valutando che – per i principi di eguaglianza, pari opportunità, ecc. - la deroga debba estendersi anche ai servizi educativi dei comuni.

Con la nota sentenza del Tribunale di Genova del 2010, lo Stato viene condannato per avere evaso gli obblighi derivanti dal D.lgs 368 (ha assunto per anni insegnanti con incarico annuale senza passarli nella posizione di ruolo) che, in quanto applicativa di una direttiva CE, era vincolante per lo Stato italiano: il D.lgs 165, sul punto della deroga concessa alla scuola statale, va dunque - secondo i giudici - “disapplicato”. Sono seguite varie condanne dello Stato su procedimenti intentati da docenti della scuola statale con incarico annuale.

Anche vari Comuni hanno subito condanne per non avere applicato il dettato del D.lgs 368: in varie sentenze di condanna si può leggere che la circolare ministeriale del 2008 non ha alcun valore, in quanto contraria ad una legge (che peraltro – anche nel caso dello Stato - viene comunque disapplicata). Se la difesa dello Stato nei processi si basava, infatti, su una norma di legge, quella dei Comuni era totalmente riposta in una circolare ministeriale.

A fronte degli esiti letali per il bilancio statale dell'estendersi del contenzioso delle decine di migliaia di supplenti, il DL 70/2011 introduce nel corpo del D.lgs 368/2001 il comma “4 bis” all'art 10, col quale si ribadisce la deroga della “scuola” rispetto alle norme restrittive del 368. Il Dipartimento della Funzione Pubblica – con nota 37562 del 19/9/2012, da valutarsi, comunque, positivamente – ripete quasi pedissequamente la precedente nota del 2008, ma agganciandola al nuovo comma “4 bis”. La circolare fornisce una interpretazione favorevole alle richieste dell'ANCI, ma – già in una nota precedente emessa dall'ANCI - si paventava che potesse risultare insufficiente a risolvere i problemi dei Comuni. Vanno, infatti, svolte le seguenti considerazioni:

i tribunali hanno quasi sempre considerato di valore nullo le circolari ministeriali interpretative, che vengono ritenute alla stregua di un mero parere;

anche applicando la circolare ministeriale non si risolve, comunque, con certezza il problema dei nidi, che non sono scuola (anche il nuovo “bilancio armonizzato”, disciplinato con la recente legge del 2011, li continua a collocare nell'assistenza);

l'unico ricorso fino ad ora pervenuto in Cassazione pare smentire la validità della circolare ministeriale.

Vale la pena soffermarsi su questa sentenza della sezione lavoro della Cassazione (la n. 10127 del 20/6/2012), anche per l'effetto “orientativo” che la stessa avrà nei confronti del complesso della magistratura. La sentenza accoglie il ricorso dello Stato contro la condanna subita nel grado precedente sulla richiesta di danni di insegnanti con incarico annuale ripetuto per molti anni, ritenendo che la deroga al d.lgs 368 (quindi alla normativa CE) sia giustificata da due ragioni: il Ministero della P.I. non conosce mai con certezza il numero degli alunni che effettivamente si iscriveranno alle varie scuole e, quindi, deve potere avere una certa elasticità nel prevedere organici con contratti di lavoro flessibili; inoltre, il ricorso ad incarichi annuali anche per lunghi periodi – secondo la Corte - può giustificare la deroga alla normativa CE in quanto «bilanciata ampiamente da una sostanziale e garantita immissione in ruolo, che, per gli altri dipendenti del pubblico impiego è ottenibile solo attraverso concorso». Né la prima né la seconda delle condizioni utilizzate dalla Corte per respingere le condanne allo Stato valgono per i Comuni, che, anzi, immettono appunto in ruolo solo «attraverso concorso».

La Cassazione dice, però, anche altro. Innanzitutto afferma che l'art. “4 bis” non è una innovazione normativa : si legge, infatti, nella sentenza che tale articolo aggiunto «non ha comportato alcuna innovazione e risponde piuttosto all'esigenza di ribadire» la normativa precedente. Se non è una innovazione, allora resta in vigore tutto il ragionamento fatto dai tribunali prima del nuovo articolo, che hanno quasi sempre condannato i Comuni nelle cause di lavoratori che lamentavano il mancato rispetto della 368.

La seconda osservazione della Corte è che tale «evidenziata specialità» della scuola di Stato non si può estendere «a tutti i restanti settori della pubblica amministrazione», che ovviamente comprende anche i Comuni.

Per mettere al riparo – almeno parzialmente i Comuni dagli strali della magistratura, il Parlamento ha approvato (vedere la norma) l'estensione per via legislativa del comma. “4 bis” dell'art. 10 del “368” anche a «asili nido e scuole d'infanzia degli enti comunali.

La Magistratura è, tuttavia, più rapida del legislatore e già la Corte Costituzionale e – con ordinanza del 3/7/2013, la n. 207/2013, su sollecitazione dei Tribunali di Roma e Lamezia – ha interrogato la Corte di Giustizia CE per averne il giudizio in merito alla compatibilità con le regole europee della regolamentazione derivante dal testo in vigore del “368”. La Corte Europea potrebbe cassare in blocco le deroghe introdotte in Italia (con conseguenze drammatiche sul bilancio nazionale), oppure potrebbe riconoscerne la validità in motivate occasioni (e – si è visto dall'orientamento della Cassazione – con scarse speranze per i servizi dei comuni); potrebbe anche

promuovere tutte le deroghe in vigore e questo darebbe un certo respiro alle gestioni comunali.

Vi sono anche altre problematiche. Si consideri, ad esempio, che la c.d. "Legge Fornero" (L. 92/2012) al comma 7, art. 1, stabilisce che «le disposizioni della presente legge (...) costituiscono principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs 165...», che comprende anche i Comuni.

Se, dunque, il "368" si applica anche ai Comuni, allora dal 1° settembre 2012 era possibile dare incarichi a personale turnista solo dopo 60 (in caso l'ultimo incarico arrivi fino a 6 mesi) o 90 giorni (in caso l'ultimo incarico superi i 6 mesi). Con un accordo collettivo di lavoro, pareva possibile ridurre tali termini di nuovo a 20 o 30 giorni (cifra il parere espresso Dipartimento Funzione Pubblica con nota n. 38845 P-4.1.7.4 del 28/9/2012), ora superato dall'art. 1. Tuttavia il dovere attendere almeno 20 giorni per reincaricare un addetto che ha svolto una sostituzione rende comunque estremamente difficile assicurarle con regolarità, soprattutto nelle scuole d'infanzia, ove in diverse situazioni si registra carenza nell'offerta di personale abilitato e disponibile a svolgere supplenze.

Mentre resta in dubbio il nodo del superamento dei 36 mesi di incarico (anche in un arco lunghissimo di tempo) da parte del personale con incarico a tempo determinato, ancora irrisolto rimane l'altro tema conseguente al divieto di assegnare incarichi su posto vacante.

Questo quadro, in continua evoluzione normativa e giurisprudenziale, va, poi, inserito nel contesto caratterizzato dall'art. 36 del D.lgs n. 165 del 2001 che già fissava come le assunzioni di addetti con incarichi a tempo determinato (come sono gli incarichi annuali a educatrici, insegnanti e collaboratrici, anche se tramite interinale) fossero legittime esclusivamente «per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali» (comma 2): un posto di ruolo rimasto vacante potrebbe, dunque, essere coperto solo con personale assunto a tempo indeterminato.

L'articolo è stato recentemente emendato anche con il comma 5, che prevede come, «ferma ogni responsabilità e sanzione», per ogni danno cui sia chiamato a far fronte il Comune «le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili (...). Di tali violazioni si terrà conto anche in sede di valutazione dell'operato del dirigente». Cioè, anche volendolo, il Comune non potrebbe scegliere di violare le norme, considerando che la responsabilità resta in capo ai dirigenti, che rispondono in proprio. Va aggiunto che anche la Corte dei Conti si è recentemente espressa nel senso di confermare la piena responsabilità del Dirigente negli atti adottati, anche se conformi a direttive dell'ente di appartenenza.

Ulteriori problemi potrebbero, poi, derivare dall'art. 14, comma 8, del recentissimo DL 6/7/2012 n. 95 che prevede un decreto (da emanarsi entro il 31/12/2012) col quale si fissino i «parametri di virtuosità per le dotazioni organiche degli enti locali, tenendo prioritariamente conto del rapporto tra dipendenti e popolazione residente»; chi supererà tale valore del 20% rispetto alla media non potrà «effettuare assunzioni a qualsiasi titolo»; per chi superi la media del 40% è previsto l'obbligo di ridurre il

numero. E' evidente che i Comuni che gestiscono in economia nidi e scuole d'infanzia (e magari piscine, case albergo, ecc.) sono candidati probabili al supero di detti limiti, , obbligandoli di fatto ad esternalizzare i servizi. Questo problema è poco sentito – e, quindi, dibattuto - a livello nazionale perché le realtà comunali con una elevata presenza di scuole dell'infanzia e nidi a gestione diretta sono poche.

Avendo di certo tralasciato molte questioni, questo è l'incertissimo quadro che caratterizza la normativa del personale nei servizi a gestione diretta comunale in questo inizio di agosto 2013.



## **Sezioni primavera e anticipi nella Scuola dell'infanzia: dati, analisi critica e prospettive**

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

Come è noto, da alcuni anni il settore intermedio dei servizi per l'infanzia è connotato da due tipologie di offerta riservate ai bambini di età compresa tra i due e i tre anni, collocate a scavalco tra nidi d'infanzia e scuole dell'infanzia. Parliamo di sezioni primavera e anticipi: due servizi tuttora in attesa di una più definita identità, per i quali è forse venuto il tempo per definirne, in modo più organico e strutturato, natura e collocazione all'interno del sistema 0-6 anni.

Si può stimare che attualmente si avvalgono di queste due offerte di servizio, complementari tra loro, 120-130 mila bambini in età compresa tra i 24 e i 36 mesi: 35-40 mila nelle sezioni primavera a vario titolo attivate e 85-90 mila iscritti in anticipo nelle scuole dell'infanzia.

### **Le sezioni primavera**

La crisi finanziaria che ha colpito il Paese in questi ultimi anni ha lasciato il segno anche sui servizi per l'infanzia. In particolare, le sezioni primavera, il servizio educativo per bambini di 24-36 mesi, attivato dalla legge 296/2006 in via sperimentale dal 2007 sull'intero territorio nazionale, hanno vissuto nel 2012 un momento fortemente critico relativamente al contributo finanziario pubblico, con il rischio di vederne compromesso il prosieguo e lo sviluppo.

Un primo campanello d'allarme c'era già stato nel 2011, quando il Ministero dell'Istruzione, il principale finanziatore di quel servizio, aveva ridotto di circa un terzo il contributo previsto che si era, quindi, attestato intorno agli 11 milioni di euro. Anche gli altri due partner statali, il Dipartimento delle politiche per la famiglia e il Ministero del Lavoro, avevano ridotto il proprio apporto finanziario, contribuendo, soltanto il primo, con 5 milioni.

Non diverso era stato l'apporto finanziario delle Regioni, per le quali, tra l'altro, l'accordo triennale siglato in Conferenza unificata il 7 ottobre 2010 aveva previsto, inopinatamente, per la prima volta la facoltà, anziché l'obbligo, di contribuire al finanziamento del servizio. Era stata, comunque, la crisi incombente a ridurre l'apporto pubblico per il funzionamento delle sezioni primavera.

### *L'anno educativo 2012: anno orribilis*

È stato il 2012, comunque, l'anno *orribilis* per il servizio educativo 24-36 mesi: nessun contributo da parte dei tre partner statali, contributi di entità varia da parte di talune regioni. Molte sezioni, soprattutto se aggregate a scuole dell'infanzia statali, non sono state in grado di assicurare il funzionamento del servizio. Altre lo hanno fatto,

esponendosi finanziariamente, nella speranza che il contributo statale, se pur in ritardo, sarebbe arrivato.

L'esperienza, in diversi casi, è stata interrotta e la sperimentazione ha continuato a fatica, operando in condizioni critiche.

E pensare che l'Accordo del 2010, il primo di durata triennale, prevedeva «*la valutazione e la messa a regime dell'esperienza realizzata, così da poterne individuare criteri di valorizzazione per l'eventuale stabilizzazione del servizio ...*».

Sulla base di quell'Accordo, la ricostituita cabina di regia nazionale aveva avviato da subito un monitoraggio delle esperienze, affidandone la realizzazione al Ministero dell'Istruzione. Ne era emerso un quadro complessivo interessante, contrassegnato da potenzialità di sviluppo e da criticità che sarebbero servite ad avviare a regime l'esperienza nella prospettiva della stabilizzazione del servizio educativo. La drastica riduzione dei contributi finanziari ha, invece, spostato l'obiettivo del potenziamento e della qualificazione del servizio a quello della mera sopravvivenza dell'esperienza.

Pur nella criticità della situazione, dal territorio continuavano tuttavia a venire segnali positivi di consenso per il servizio e di domanda da parte di famiglie e amministrazioni locali, in particolare nelle realtà prive o gravemente carenti di servizi per la prima infanzia.

Le proteste dei gestori e del personale educativo interessato hanno determinato una pressione sugli organi di Governo con prese di posizione di Associazioni e con interrogazioni parlamentari, facendo emergere una diffusa volontà di salvare l'esperienza e di rilanciare il servizio.

Il Parlamento ha approvato per il triennio 2013-15 uno stanziamento annuo di 12 milioni in carico al Ministero dell'Istruzione per il funzionamento delle sezioni primavera. La prima annualità per l'esercizio 2013 è stata erogata agli Uffici scolastici regionali, mentre diverse Regioni hanno concorso con proprie risorse al sostegno e alla prosecuzione dell'esperienza.

Il nuovo Ministro all'Istruzione, on. Maria Chiara Carrozza, in occasione della presentazione in Parlamento delle sue linee programmatiche, ha riservato uno spazio specifico alle sezioni primavera e, dopo avere ricordato che il ministero ha previsto lo stanziamento di 12 milioni di euro per il triennio 2013-2015, ha aggiunto: "ho l'intenzione di richiedere un incremento a 20 milioni a partire dall'anno 2015".

La crisi del servizio sembra, dunque, ormai superata; quanto meno, pur nell'esiguità dei fondi stanziati, sembra esserci stato un ritrovato senso di valore e una diffusa condivisione di proseguire nell'esperienza nella prospettiva di potenziarla e qualificarla.

### *Il Nuovo Accordo*

Il ritrovato slancio si è concretizzato nel rinnovato Accordo in Conferenza unificata 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.

Il nuovo Accordo ricalca sostanzialmente gli accordi precedenti che si sono susseguiti dal 2007 in poi. Meritano, tuttavia, attenzione alcune modifiche e integrazioni apportate al nuovo testo, a cominciare dal documento-appello, parte integrante dell'Accordo stesso, rivolto al Parlamento per la stabilizzazione delle sezioni primavera, considerato 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 programmare 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 modifiche:

- le Regioni concorrono al finanziamento del servizio, in misura discrezionalmente definita (nell'Accordo del 2010 il contributo era facoltativo);
- la tabella di ripartizione dei contributi statali è stata modificata, inserendo un parametro di 'premierità' a favore dei territori regionali che hanno istituito un maggior numero di sezioni;
- le intese regionali (USR e Regioni) definiranno criteri per regolamentare la contribuzione da parte delle famiglie;
- si sollecitano intese con le parti sociali per definire il profilo del personale docente/educatore e i criteri contrattuali uniformi.

Ci sono, dunque le premesse per ricominciare e traghettare il servizio educativo verso condizioni sicure.

Lo stallo e le difficoltà imposti dalla crisi potrebbero costituire un'opportunità per dare nuovo impulso allo sviluppo del servizio sul territorio, salvaguardandone i profili di qualità riconfermati dall'Accordo del 1° agosto 2013. A condizione, s'intende, che sia i soggetti istituzionali interessati (in primis le Regioni) sia il mondo politico vogliano tradurre concretamente in azioni positive la ritrovata consapevolezza dell'importanza di questo servizio educativo.

Il nuovo monitoraggio previsto dall'Accordo consentirà di fare il punto sullo stato attuale del servizio, sulle modifiche di distribuzione intervenute sul territorio, sulla mappa ridisegnata delle sezioni primavera e su ogni altra variazione prodotta dalla crisi finanziaria.

È probabile che l'eventuale riconfigurazione del servizio educativo risultante dal monitoraggio non abbia sostanzialmente ridotto l'entità della domanda. Si può quindi stimare che il numero di bambini iscritti alle sezioni primavera sia 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 totale parziale stimabile tra le 10 e le 15 mila unità che porta a considerare come complessiva dimensione attendibile un numero di iscritti pari a circa 35-40 mila unità.

Nell'obiettivo della stabilizzazione del servizio sarà necessario ricomprendere in un unico sistema, governato e controllato, le sezioni primavera a vario titolo funzionanti.

### **Gli anticipi**

Non hanno risentito della crisi e, anzi, forse proprio per questo hanno confermato la tendenza all'incremento, gli anticipi di iscrizione alla scuola dell'infanzia. Nei territori in cui insistono sia le sezioni primavera sia gli anticipi, i minori costi di frequenza possono avere indotto le famiglie di bambini nati nei primi mesi dell'anno ad optare per le iscrizioni anticipate alla scuola dell'infanzia. Si tratta di una semplice ipotesi, ma quel che è certo è l'incremento costante che, dopo il ripristino (dpr 89/2009) della norma sugli anticipi (già abrogata dalla legge finanziaria 2007), il numero dei bambini iscritti anticipatamente alla scuola dell'infanzia ha avuto negli ultimi anni.

Nel 2005-06, prima dell'abrogazione dell'istituto dell'anticipo, i bambini anticipatari, iscritti in scuole dell'infanzia statali e paritarie erano stati pari a 71.871 unità. Nel 2009-10 erano stati 83.173, e l'anno dopo 85.992.

Nell'anno scolastico 2012-13, rilevazione provvisoria aveva fatto registrare una presenza complessiva di 85.270 bambini iscritti in anticipo.

Nel confronto di valori assoluti tra gli anticipatari del 2010-11 (85.992 iscritti) e quelli del 2012-13 (85.270) sembra esserci una flessione (- 722 unità), ma se i dati vengono rapportati all'intera popolazione interessata dei treenni (nati rispettivamente nel 2008 e nel 2010) si può constatare che l'incidenza di bambini in anticipo è passata dal 15,4% del 2010 al 16% del 2012, con un conseguente incremento superiore a ½ punto in percentuale.

Mediamente si può ritenere che tra i nati del 2010 (532.865, secondo i dati ufficiali Istat) circa un bambino ogni sei (85.270) si avvale dell'istituto dell'anticipo. L'accesso anticipato alla scuola dell'infanzia non è tuttavia omogeneo sul territorio nazionale. È infatti del 27,7% nelle scuole del Sud e del 25,4% nelle Isole. Si tratta di incrementi percentuali che, su quei territori fanno registrare, rispetto a due anni prima, una variazione in aumento superiore, rispettivamente, ad un punto o due in percentuale.

Anche il Centro nel 2012-13, con l'incidenza dell'11%, registra un lieve aumento in percentuale, mentre il Nord registra una lieve flessione.

## Tasso di scolarizzazione dei bambini iscritti in anticipo (a.s. 2012-13)

Aree	nati 2010 (Istat)	Statali		Paritarie		Totale	
		Anticipi	%	anticipi	%	Totale anticipi	%
Nord Ovest	143.103	5.720	4,0%	8.482	5,9%	14.202	9,9%
Nord Est	97.160	2.905	3,0%	5.948	6,1%	8.853	9,1%
Centro	104.639	7.164	6,8%	4.304	4,1%	11.468	11,0%
Sud	128.777	25.120	19,5%	10.567	8,2%	35.687	27,7%
Isole	59.186	10.493	17,7%	4.567	7,7%	15.060	25,4%
<b>Italia</b>	<b>532.865</b>	<b>51.402</b>	<b>9,6%</b>	<b>33.868</b>	<b>6,4%</b>	<b>85.270</b>	<b>16,0%</b>

La difformità di gradimento territoriale riservata all'istituto dell'anticipo è determinata da almeno tre cause diverse: la cultura dell'anticipo, la disponibilità di posti per effetto del calo demografico, la mancanza di servizi per la prima infanzia.

Innanzitutto nell'area meridionale permane tuttora la cultura dell'accesso anticipato alla scuola, come avviene soprattutto nella scuola primaria, dove, nonostante le modifiche normative intervenute con l'analogo istituto dell'anticipo, permane il ricorso alle primine, pseudo classi prime organizzate in scuole dell'infanzia per preparare i bambini in età d'obbligo scolastico all'esame di idoneità alla seconda classe.

L'incidenza maggiore degli anticipi nella scuola dell'infanzia si registra in Calabria (il 37% dei nati nel 2010 in quella regione), in Campania, Molise e Basilicata (il 27,2%), in Puglia e Sicilia (26,1%). Di segno opposto la situazione degli anticipi in Emilia-Romagna (4,7%) e di Lombardia e Toscana (9%).

Il diverso andamento demografico che da anni caratterizza la popolazione scolastica italiana ha inciso in qualche modo anche sugli anticipi della scuola dell'infanzia. Nelle scuole meridionali sono risultati disponibili posti per nuovi iscritti, mentre al Nord, di norma, vi sono liste d'attesa per lo squilibrio tra domanda di iscrizione e disponibilità di posti.

Le disposizioni ministeriali in materia di iscrizioni scolastiche dispongono che l'accoglimento di anticipi sia subordinato a quello totale dei bambini in età. Per le scuole statali del Sud vi è anche il sospetto che venga, a volte, esercitata pressione per le iscrizioni dei bambini anticipatari al fine di salvaguardare gli organici del personale.

La mancanza di servizi per la prima infanzia, notoriamente più accentuata nelle aree meridionali, può contribuire a cercare soluzioni in surroga e meno costosi dei nidi d'infanzia, quali la frequenza anticipata di scuole dell'infanzia.

All'interno del fenomeno degli anticipi c'è un aspetto patologico, probabilmente collegato alla riflessione precedente. La norma di legge fissa al 30 aprile il termine massimo di età per l'iscrizione anticipata. Ebbene il 6,7% di quegli anticipi è di bambini che i tre anni li hanno compiuti dopo tale termine. Si tratta prevalentemente di bambini iscritti in scuole paritarie e di scuole meridionali. In Calabria, ad esempio, sono complessivamente il 16% di tutti gli anticipatari iscritti (1.008 su 6.285, di cui 766 in scuole paritarie e 242 in statali).

Sul totale (1.666.686) di tutti i bambini iscritti nelle scuole dell'infanzia statali (1.025.992) e paritarie (640.694) i bambini anticipatori del 2012-13 rappresentano il 5,1%, con punte estreme che vanno dal 10,7% della Calabria all'1,6% dell'Emilia-Romagna. Se tale incidenza la si considera su tutte le annate presenti, si può ritenere che almeno il 15% dei bambini iscritti alle scuole dell'infanzia è in anticipo di un anno.

Al di là degli aspetti quantitativi e della loro distribuzione che evidenziano sperequazioni tra i territori, permane un interrogativo di fondo sugli anticipi: questo istituto normativo corrisponde, in termini di qualità, all'affermato obiettivo di offrire un servizio educativo effettivamente rapportato alle esigenze proprie dell'età di quei bambini?

C'è da dubitarne. Per questo si impone la necessità di una revisione normativa dell'istituto dell'anticipo secondo uno specifico progetto dedicato che, anche sull'esempio delle sezioni primavera, sia in grado di superare l'ambiguità del concetto stesso di anticipo per offrire un servizio qualificato, attento alle esigenze proprie dei bambini di quell'età anticipata.

**ESPERIENZE DAL  
TERRITORIO**



## **Le funzioni dell’Ambito territoriale ed i processi di regolazione e controllo sul sistema dei servizi**

*Gloria Tognetti* – Referente area infanzia e adolescenza zona Valdarno Inferiore (PISA)

L’esperienza che presentiamo ha perseguito l’obiettivo di ricercare coerenza territoriale nell’ambito delle politiche educative, sostenendo percorsi di crescita della qualità del sistema integrato dei servizi per l’infanzia, attraverso un significativo investimento nelle strutture tecniche di coordinamento zonale.

### **Presentazione della zona Valdarno Inferiore**

Il comune di San Miniato è il comune capofila della zona Valdarno Inferiore (4 comuni – popolazione 67.588 abitanti) e attraverso l’istituzione comunale Centro di ricerca e documentazione sull’infanzia La Bottega di Geppetto si occupa del coordinamento delle attività zionali nell’ambito delle politiche educative per l’infanzia.

Il quadro dei servizi della ZONA – Attualmente sono presenti 15 servizi a titolarità pubblica e 12 servizi a titolarità privata per un’offerta complessiva di 598 posti bambino nei nidi d’infanzia e 92 nei servizi integrativi, con una copertura del 36% nel nido e 42% con i servizi integrativi.

La consistenza dell’offerta e l’alto tasso di copertura raggiunto, rispetto alla media regionale e ancor più rispetto a quella nazionale, mette in evidenza il forte impegno delle amministrazioni comunali nello sviluppo di un sistema integrato dei servizi per la prima infanzia.

Un tale sviluppo dell’offerta ha richiesto un monitoraggio costante sugli aspetti di qualità e sostenibilità, oltre ad una puntuale interpretazione delle funzioni di controllo e vigilanza tenendo conto del forte sviluppo dell’offerta privata.

I Comuni della zona Valdarno Inferiore hanno condiviso, da molti anni, orientamenti e prospettive progettuali finalizzate a garantire qualità e sostenibilità della rete dei servizi attivati sul territorio, con gli obiettivi del mantenimento degli standard qualitativi e quantitativi raggiunti e del sostegno alle azioni di sviluppo dell’offerta.

È stata confermata, negli anni, l’importanza del ruolo assegnato alle strutture tecniche, identificate nel più complesso sistema di *governance* zonale, con l’obiettivo di garantire e qualificare, anche attraverso la destinazione di quote di finanziamenti comunali e regionali, le funzioni assegnate alle strutture di coordinamento zonale, funzioni finalizzate a promuovere e monitorare adeguati standard di qualità dei servizi, nonché l’integrazione tra i diversi ambiti della progettazione.

### **L'esperienza: elementi identificativi.**

L'individuazione della zona quale contesto territoriale strategico per la programmazione in ambito educativo, nella Regione Toscana, viene gradualmente definita a partire dalla legge regionale 22/99 e, successivamente, con la legge regionale 32/2002.

*(La Conferenza zonale per l'istruzione, formata dai Sindaci o dagli Assessori competenti, è istituita per l'esercizio delle funzioni di cui alla L.R. n. 32/2002 "Testo Unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro" e successive modificazioni ed al D.P.G.R. n. 47R/2003 "Regolamento di esecuzione della L.R. 26.7.2002, n. 32" e successive modificazioni.)*

Certamente, in Toscana le esperienze negli ultimi 10 anni sono state molto diversificate, sia in termini di organizzazione delle strutture zonali sia in termini di riconoscimento del ruolo e delle funzioni assegnate alle stesse strutture dalla conferenza zonale per l'istruzione, ovvero dal contesto politico della programmazione.

Infatti, con il recente aggiornamento del regolamento di esecuzione 47R/2013, vengono specificate ulteriormente le funzioni zonali, definendo all'art. 8 gli **"organismi di coordinamento gestionale e pedagogico zonali"**:

- «1. Al fine di garantire al contempo coerenza e dinamismo progettuale nell'ambito del sistema integrato territoriale dei servizi educativi, le Conferenze zonali per l'istruzione costituiscono, al proprio interno, organismi di coordinamento gestionale e pedagogico dei servizi educativi.
6. Negli organismi di cui al comma 1 le funzioni di coordinamento pedagogico sono svolte da soggetti in possesso dei titoli di studio di cui all'articolo 15.
7. Gli organismi di cui al comma 1 sono presieduti da un referente individuato dai comuni della zona. In essi trovano rappresentanza i titolari o i gestori pubblici e privati dei servizi educativi attivi in ambito zonale, secondo le modalità previste dalla Conferenza zonale per l'istruzione.
8. Gli organismi di cui al comma 1 svolgono le seguenti funzioni, nel rispetto dell'autonomia gestionale dei singoli servizi educativi:
  - a) supportano le Conferenze zonali per l'istruzione nella programmazione degli interventi relativi ai servizi educativi, anche attraverso l'analisi di dati sui servizi del territorio;
  - b) promuovono la formazione permanente del personale operante nei servizi;
  - c) definiscono principi omogenei per l'adozione dei regolamenti comunali, con particolare riferimento ai criteri di accesso ai servizi e ai sistemi tariffari;
  - d) supportano e promuovono l'innovazione, la sperimentazione e la qualificazione dei servizi, anche attraverso l'analisi della documentazione e lo scambio e il confronto fra le esperienze dei diversi territori;

- e) promuovono la continuità educativa da zero a sei anni assicurando il confronto con operatori e referenti della scuola dell'infanzia»<sup>1</sup>.

Questa più chiara declinazione delle funzioni di coordinamento di livello zonale ha, tra l'altro, anche l'obiettivo di superare la frammentazione delle esperienze toscane, per ricondurle ad un quadro normativo che consenta una maggiore armonizzazione dei ruoli e delle azioni da attuare

Nell'ambito dell'area educativa, il contesto politico territoriale – la Conferenza zonale per l'istruzione – in raccordo con gli indirizzi regionali e provinciali, elabora la programmazione degli interventi di competenza comunale, così come individuati dalla normativa statale e regionale vigente, ed in particolare dall'art. 30 della L.R. n. 32/2002, focalizzando l'attenzione su:

- servizi educativi per la prima infanzia;
- interventi di educazione non formale degli adolescenti e dei giovani;
- interventi di educazione non formale degli adulti;
- sviluppo qualitativo del sistema di istruzione;
- organizzazione della rete scolastica dell'infanzia e del primo ciclo;
- proposte di integrazione formazione professionale-istruzione nell'obbligo formativo;
- erogazione dei contributi per diritto allo studio.

Pur tenendo presente la complessità della programmazione in un ambito così ampio, anche con la consapevolezza di necessarie integrazioni, ci soffermeremo, in particolare, sulle funzioni della zona relativamente agli interventi nell'ambito dei servizi educativi per l'infanzia:

- la prima stesura del regolamento per i servizi educativi, approvato contestualmente dai Comuni della Zona Valdarno Inferiore, risale al 2000, con il recepimento della L. R.T. 22/99;
- nell'anno educativo 2002/2003, sulla base della riforma della Legge Regionale e del regolamento attuativo (L.R. 32 e R.R. 47), si è elaborato il nuovo regolamento zonale;
- nel 2002 si è aggiornato il documento di "Orientamenti per la qualità", già approvato nel 2000 dai Comuni e dall'Azienda Sanitaria USL 11, per una riflessione interpretativa delle norme e degli orientamenti rivolti ai privati interessati a realizzare servizi per l'infanzia.

In questo periodo si definiscono, in una forma aggiornata e condivisa, i procedimenti di autorizzazione e di accreditamento e prendono avvio le funzioni di coordinamento

---

<sup>1</sup> D.G.P.R. 41/R del 30 luglio 2013, c. 8, Regolamento di attuazione del l'art icolo 4 bis della legge regionale 26 luglio 2002 , n. 32 (Testo unico del la normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) in materia di servizi educativi per la prima infanzia.

tecnico zonale, riferite, in primo luogo alla gestione dei procedimenti e di formazione/aggiornamento professionale degli educatori.

Questi sintetici riferimenti, rispetto alle origini del lavoro zonale intendono far emergere, nel processo di qualificazione delle strutture tecniche, sia dal punto di vista delle competenze che del riconoscimento formale del ruolo, la necessità di un **investimento costante e continuo nel tempo da parte delle amministrazioni comunali del territorio.**

Oltre alla prioritaria definizione del sistema di *governance* territoriale, che esplicita livelli e contesti della programmazione, gli obiettivi, che nel tempo, sono stati perseguiti riguardano in primo luogo, la ricerca di coerenza nel sistema dei servizi per l'infanzia del territorio, congiuntamente al sostegno necessario per la qualificazione e lo sviluppo della rete dei servizi.

Per comprendere il ruolo complesso delle strutture zonali è importante avere chiari i diversi contesti della programmazione e della progettazione, che integrano la loro azione interpretando – ed integrando - livelli diversi di responsabilità:

- **conferenza zonale per l'istruzione**, esplicita la linee della programmazione territoriale attraverso gli orientamenti sulla base dei quali si elaborano i piani educativi annuali e li approva;
- **coordinamento tecnico zonale di area educativa** – costituito dai dirigenti del settore educativo dei comuni e dai coordinatori dei tavoli tecnici - promuove l'integrazione tra le diverse aree di intervento;
- **tavolo tecnico zonale infanzia** – costituito dai responsabili di servizio di ambito educativo dei comuni – garantisce l'elaborazione condivisa di problematiche amministrative e gestionali in stretto raccordo con gli assessori competenti;
- **coordinamento gestionale e pedagogico zonale** – costituito dai coordinatori dei comuni e dal referente della struttura tecnica di supporto (in questo caso il Centro di ricerca e documentazione sull'infanzia La Bottega di Geppetto) – svolge le funzioni di coordinamento più specifiche riferite al sistema integrato dei servizi, attraverso le azioni di seguito descritte e relative a diversi ambiti di intervento.

#### **1. Le funzioni di coordinamento tecnico:**

- aggiornamento del quadro regolamentare;
- monitoraggio sui servizi e mappatura annuale dell'offerta;
- analisi dei bisogni del territorio;
- elaborazione delle ipotesi di sviluppo adeguamento dell'offerta.

#### **2. Le azioni di supporto ai comuni:**

- monitoraggio sulle attività e supporto consulenziale alla programmazione;
- analisi problematiche organizzative e gestionali.

### 3. La formazione:

- rilevazione dei bisogni formativi;
- progettazione e realizzazione dei percorsi formativi condivisi da educatori dei servizi pubblici e privati (circa 100 persone coinvolte);
- focus sulla specificità del lavoro educativo (metodologie, competenze specifiche, documentazione).

### 4. Regolazione e controllo – I procedimenti di autorizzazione ed accreditamento:

- autorizzazione ed accreditamento dei servizi per l'infanzia privati;
- funzioni di vigilanza e controllo e supporto all'implementazione della qualità dell'offerta privata ( dal 2009 al 2012 sono stati seguiti 23 procedimenti).

In relazione ai procedimenti è necessario un approfondimento relativo alle motivazioni delle scelte che la zona ha adottato:

- in primo luogo la necessità di garantire trasparenza nei confronti dei cittadini, individuando canali di relazione chiari ed unitari tramite i S.U.A.P. dei comuni;
- in secondo luogo la necessità di coordinare pareri diversi utilizzando lo strumento della "conferenza dei servizi";
- infine, il sostegno allo sviluppo delle esperienze mediante una azione di controllo preventivo, anche in funzione di apporto consulenziale e di orientamento alla qualità.

#### SCHEMA RAPPRESENTATIVO del Procedimento di AUTORIZZAZIONE AL FUNZIONAMENTO di servizi educativi per l'infanzia

##### CITTADINO

Formula la richiesta e la correda delle documentazioni prescritte

##### SPORTELLO UNICO del Comune sede del servizio

- Raccoglie le domande e verifica le documentazioni
- Inoltra il tutto alla Commissione zonale istruttoria

##### COMMISSIONE ZONALE ISTRUTTORIA

(composta da un coordinatore individuato dal Centro di Ricerca e Documentazione sull'Infanzia La Bottega di Geppetto, un referente della Azienda USL 11 per le materie di competenza, due referenti del Comune sede del servizio per le materie di competenza inerenti progetto organizzativo/pedagogico e struttura)

- Acquisisce la documentazione

- Convoca la commissione di valutazione
- Realizza la valutazione della documentazione
- Realizza il sopralluogo - Redige l'istruttoria del provvedimento
- Inoltra l'istruttoria allo Sportello unico

SPORTELLO UNICO del Comune sede del servizio

- Riscontra l'istruttoria
- Adotta il provvedimento
- Trasmette il provvedimento al richiedente

CITTADINO

Riceve il provvedimento

Il recente sviluppo degli orientamenti della Regione Toscana, con le linee guida per la definizione di ruoli e funzioni dei coordinamenti gestionali e pedagogici zonali ha condotto, nel 2011, alla sottoscrizione di un accordo tra i comuni per l'istituzione della struttura di coordinamento, utilizzando per il finanziamento della stessa le risorse vincolate dalla regione all'interno dei Piani Educativi.

#### **Il valore dell'esperienza.**

Il lavoro realizzato nella zona negli oltre 10 anni di attività delle strutture zonali ha promosso nel territorio significativi elementi di coerenza, rintracciabili nei seguenti ambiti:

- i criteri per l'attribuzione del punteggio per l'accesso ai servizi;
- il sistema tariffario;
- le agevolazioni tariffarie a sostegno dei nuclei familiari economicamente fragili (fasce ISEE);
- le modalità di convenzionamento con i servizi privati;
- le funzioni relative ai procedimenti di autorizzazione ed accreditamento e di controllo relativamente ai servizi privati;
- la formazione congiunta degli educatori, pubblici e privati;
- il monitoraggio annuale sul sistema dei servizi;
- l'anagrafe annuale dei servizi privati.

Inoltre, nell'anno educativo 2012/13 è stato realizzato un approfondimento – sollecitato anche dalla necessità di far fronte ad una crisi che fa chiudere i servizi

privati e rende difficile per le famiglie far fronte alle tariffe anche dei servizi pubblici – che ha riguardato i seguenti ambiti:

- l'analisi dell'offerta e la sua articolazione zonale e comunale;
- la relazione tra domanda ed offerta;
- l'analisi dei costi di tutti i servizi, sia a titolarità pubblica che privata.

Le prospettive di lavoro riguardano questi stessi ambiti, per completare il lavoro già avviato di analisi dei costi e degli assetti organizzativi dei servizi, implementando i livelli di intervento del coordinamento gestionale/pedagogico zonale, con un maggiore coinvolgimento delle figure di coordinamento dei servizi privati e l'elaborazione di strategie per sostenere l'offerta privata, in difficoltà per la mancanza di domanda dovuta alla crisi economica

Si è rilevato, in questi anni di esperienza, quanto siano importanti alcuni elementi per l'identificazione del sistema zonale di coordinamento, l'assenza dei quali può costituire criticità, in particolare:

- orientamenti chiari dal contesto politico per la definizione dei ruoli e delle funzioni delle strutture;
- criteri condivisi per l'individuazione delle risorse umane per la composizione delle strutture tecniche;
- individuazione dei diversi livelli di responsabilità e loro integrazione;
- mappatura puntuale del sistema dei servizi esistenti e delle loro caratteristiche, in termini di punti di forza e criticità;
- obiettivi e tempi definiti per l'esercizio delle funzioni e report periodici alla conferenza zonale per l'istruzione;
- modalità di copertura dei costi delle strutture zonali.

Sicuramente è prioritaria, in fase di avvio dell'esperienza, la condivisione del quadro regolamentare e la definizione dei procedimenti di autorizzazione, vigilanza e controllo, poiché entrambi questi aspetti sono prerequisiti per la costruzione di un sistema integrato, rispetto al quale attivare azioni di coordinamento specifiche.



## L'Azienda Speciale dell'Unione dei Comuni come strumento innovativo di gestione diretta dei nidi d'infanzia

Cristian Fabbi - Azienda Speciale Servizi Bassa Reggiana

### Scenario

Il panorama italiano ha visto assottigliarsi progressivamente il numero dei nidi d'infanzia a gestione diretta, a favore di forme di gestione altre. Le ragioni di questo processo sono molteplici e una trattazione in questa sede può risultare superficiale. Si può sintetizzare sostenendo che questo percorso è stato dovuto in parte ad un progressivo favore che le politiche nazionali hanno concesso alle gestioni private o in appalto, ed in parte ad un protagonismo differente che i Comuni hanno assunto, rispetto alle politiche educative.

Il territorio degli otto comuni<sup>1</sup> dell'Unione chiamata Bassa Reggiana ha sperimentato, a metà del decennio scorso, una forma di gestione integrata con una Associazione<sup>2</sup>, che ha reso possibile che i 14 servizi educativi fossero gestiti con la formula dell'*in-house providing*. Ciò ha generato una situazione in controtendenza rispetto alle politiche di altri comuni, che hanno scelto di coinvolgere il privato sociale, cooperativo e FISM nella costruzione di un sistema integrato di offerta dei servizi 0-3 anni<sup>3</sup>.

La legge 166/2009, e la conseguente riforma del mercato dei servizi pubblici, ha posto fine alla gestione *in-house* tra Associazione e Comuni. Le amministrazioni hanno pertanto deciso di esplorare una nuova formula di gestione che avesse come riferimento alcune linee di indirizzo politico condivise da tutti e otto i Comuni:

- volontà di mantenere il sistema dei servizi educativi pubblico come valore irrinunciabile;
- mantenimento della qualità dei servizi come elemento di crescita e integrazione della comunità civile;
- efficienza nell'erogazione dei servizi come condizione per la sostenibilità all'intervento pubblico;
- partecipazione dei cittadini alla definizione dei servizi come contributo essenziale per la loro qualità;
- richiesta di forte integrazione territoriale;
- rafforzamento del livello dell'Unione dei Comuni;

---

<sup>1</sup> Boretto, Brescello, Gualtieri, Guastalla, Luzzara, Novellara, Poggio, Reggiolo.

<sup>2</sup> L'Associazione Progettinanza oggi gestisce per gli stessi comuni e per l'Azienda Speciale le attività di qualificazione e le relazioni con l'estero. [www.progettinanza.eu](http://www.progettinanza.eu)

<sup>3</sup> Il sistema integrato pubblico-privato è una realtà concreta anche nella Bassa Reggiana, dove però si è preferito focalizzarlo sull'offerta di servizi per la fascia 3-6 anni mantenendo invece la centralità della gestione diretta degli enti locali sui primi anni di vita.

- valorizzazione del patrimonio di competenze professionali maturato nei nidi e nelle scuole dell'infanzia comunali.

### **L'Unione dei Comuni**

L'unione di Comuni è ente locale di secondo grado disciplinato dal d.lgs. 267/2000, che recepisce la legge 265/1999, in particolare dall'articolo 32.

Si tratta di un Ente locale costituito, nel caso in esame, tra otto municipalità, che prevede l'esercizio congiunto di funzioni specifiche delegate dai Comuni stessi.

L'Unione è dotata di autonomia statutaria nell'ambito dei principi fissati dalla Costituzione dalle norme comunitarie, statali e regionali.

L'Unione dei Comuni della Bassa Reggiana è nata nel dicembre del 2008 e da allora le sono stati conferiti dai comuni: polizia municipale, servizi sociali, ufficio appalti tra gli altri. Nel dicembre 2010, con effetto dal primo agosto 2011, sono stati conferiti a tempo indeterminato i servizi educativi, tra cui i nidi d'infanzia, col mandato di gestirli attraverso un'Azienda Speciale.

### **L'Azienda Speciale**

L'azienda speciale è un ente pubblico economico senza scopo di lucro, definito anche ente strumentale dell'ente locale (nel caso, l'Unione), dotato tuttavia di personalità giuridica, autonomia imprenditoriale e proprio statuto, approvato dal Consiglio dell'Unione.

In passato le Aziende Speciali erano denominate "municipalizzate", in quanto espressione dei Comuni.

L'Azienda ha accolto, con lo scopo di valorizzarle, le esperienze delle scuole e dei nidi comunali del territorio, portando nell'ambito dell'Unione la gestione di servizi che, come detto, le amministrazioni ritenevano e ritengono cruciali, soprattutto in un periodo di difficoltà come quello attuale. La scelta della creazione di una Azienda Speciale è in parte legata all'evoluzione delle normative in materia di servizi alla persona, e in parte alla scelta politica di mettere a valore l'esperienza maturata in questi anni sul distretto rispetto ai servizi educativi. L'Azienda Speciale è stata scelta come strumento propedeutico a coniugare l'esigenza della sostenibilità dei servizi comunali, sul piano economico, con il diritto delle bambine e dei bambini a servizi di qualità, aventi un approccio pedagogico comune.

L'Azienda ha acquisito il patrimonio di attività e di competenze maturato dagli otto uffici scuola comunali, creando sinergie per una gestione ottimizzata su area vasta.

Gestisce oggi undici nidi e cinque scuole comunali dell'infanzia, ma eroga servizi anche alle scuole statali dell'infanzia e dell'obbligo presenti del territorio, e le attività dei servizi sociali che guardano all'infanzia, quali il Centro Famiglie Bassa Reggiana, gli educatori territoriali, gli sportelli sociali, il *co-housing*.

Per gestire questo patrimonio l'Azienda ha accolto, in comando temporaneo<sup>4</sup>, ottanta educatrici ed ausiliarie, ed ha assunto alle sue dipendenze 220 operatrici ed operatori di vari profili professionali: ausiliari, educatori, pedagogisti, psicologi, assistenti sociali.

Si tratta di un progetto di riforma amministrativa rilevante per il quale il Consiglio dell'Unione ha votato a favore all'unanimità, senza astensioni.

### **Il controllo di gestione “nido-friendly”**

Una delle prime e più importanti innovazioni che l'Azienda ha portato è quella della creazione di un processo di controllo di gestione, fortemente centrato sulle esigenze del nido d'infanzia.

Il controllo di gestione, in ambito educativo, prima che un processo di lavoro atto a sostenere la pianificazione economica del servizio, è un approccio all'organizzazione. Infatti, in ambito educativo forse più che in ogni altro ambito, vi è stata in passato una separazione netta tra competenze amministrative e responsabilità tecnico-educative. Il controllo di gestione che è stato predisposto, è basato sulla possibilità di restituire tre differenti tipologie di reportistica di contabilità: per comune, per tipologia di servizio, e per servizio. Ciò consente ad ogni Comune l'assunzione della propria responsabilità economica e finanziaria, stimolando però l'unificazione dei regolamenti e l'omogeneizzazione delle pratiche gestionali al fine di ottenere economie di scala dovute ai grandi volumi di acquisto di servizi e di prodotti. Consente all'Azienda di avere una lettura trasversale dei propri servizi, andando ad individuare, ad esempio, il costo annuo a bambino per servizio, e ottenendo così coefficienti di confronto e sostegno statistico al *benchmarking*. Infine, consente nel quotidiano di monitorare i costi di ogni servizio, avendo sempre sotto controllo l'andamento dei costi per ogni tipologia merceologica, di servizio e soprattutto del personale.

Il primo controllo di gestione dell'Azienda era basato sul costo bambino all'anno, parametro che però non consentiva una reale comparazione del costo in quanto il dato era sensibilmente diverso a secondo del numero di ore di apertura del servizio.

---

<sup>4</sup> L'istituto del comando è per definizione temporaneo, ancor più di fronte a riorganizzazioni di questa portata, per cui il mandato legislativo è quello del trasferimento. Nel caso in esame, il comando, con accordo sindacale del 23 giugno 2011, è stato attivato per un triennio.

**Grafico 1. Costo annuo di un bambino al nido**

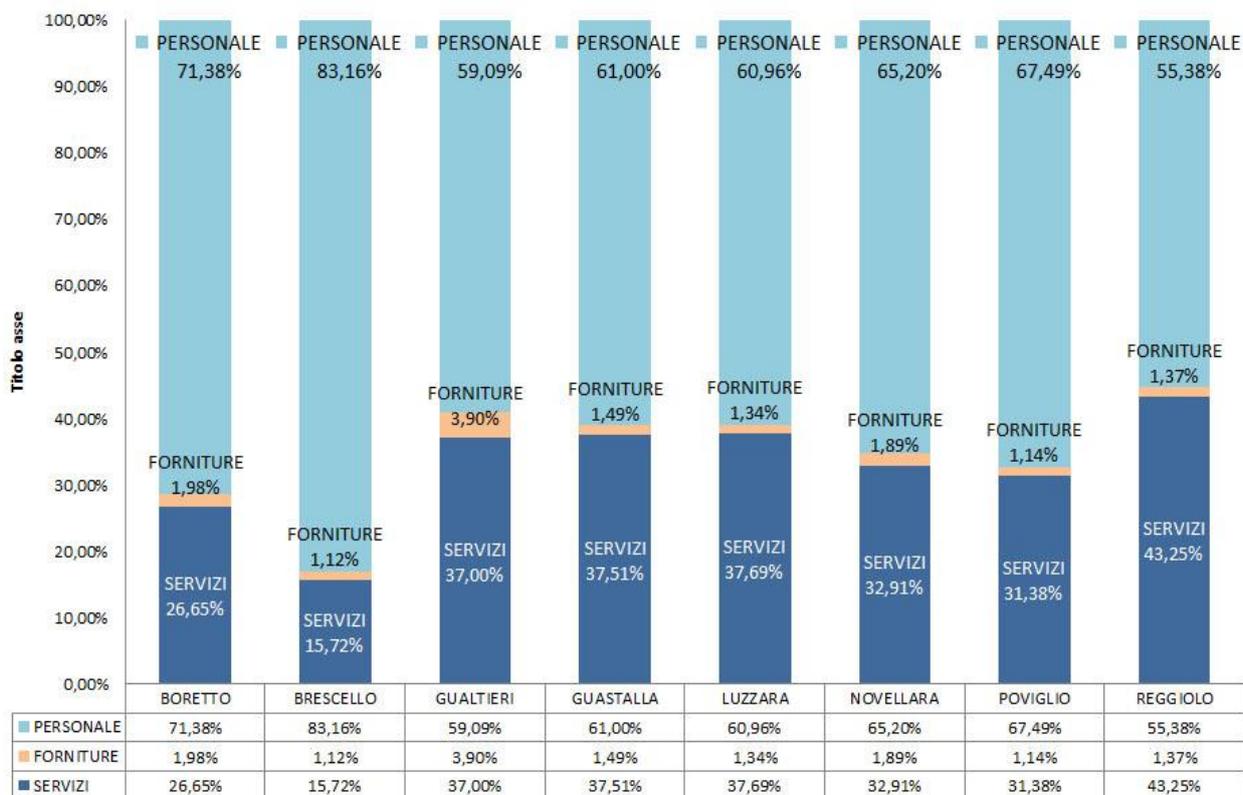


Nel secondo anno il controllo di gestione è invece stato costruito per offrire il costo bambino all'ora, andando così a neutralizzare gli effetti dovuti alle differenti scelte relative alle aperture dei servizi.

Le tipologie di costo sono basate sul bilancio CEE<sup>5</sup> ed in particolare sulle voci B6 (materie prime, di consumo e merci), B7 (servizi, ovvero gli appalti) e B9 (personale, inclusi salari e stipendi, oneri sociali, trattamento di fine rapporto). Per ogni nido viene dunque restituito un dato in percentuale ed in valore assoluto, di riferimento, che consente il confronto parallelo con gli altri nidi e, cosa ritenuta fondamentale dalla politica oggi, con il contesto di riferimento più allargato (provincia, regione, stato).

<sup>5</sup> <http://www.asbr.it/bilancio/>

**Grafico 2. Ripartizione dei costi per Comune secondo le voci Personale, Forniture, Servizi**

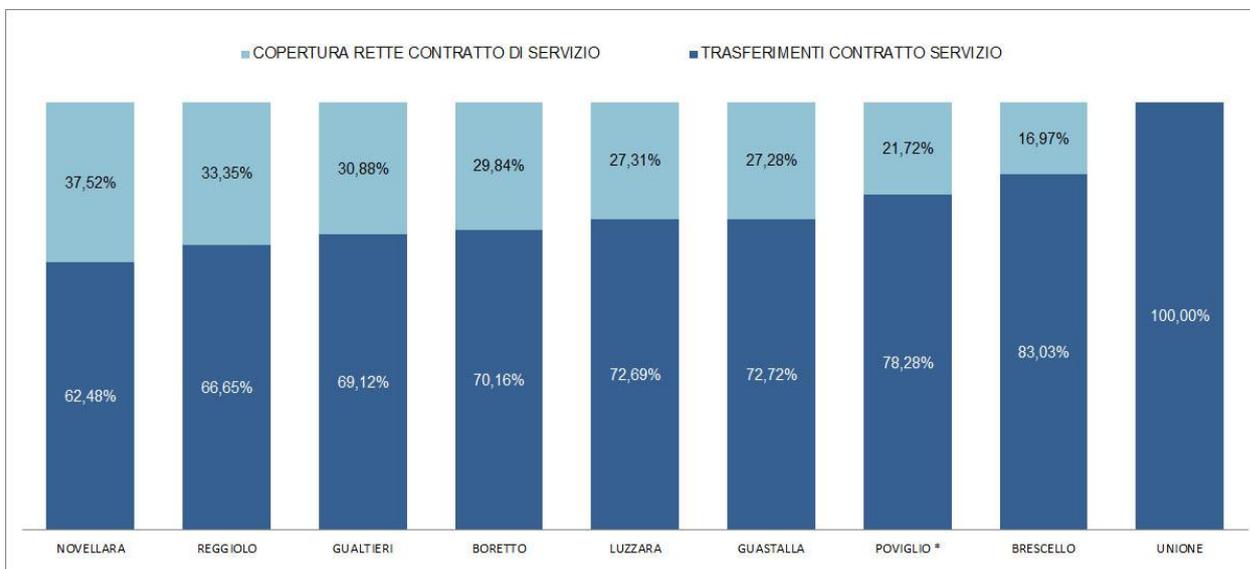


Lo strumento del controllo di gestione, come detto, consente all'operatore di ufficio scuola di monitorare settimanalmente la situazione e di operare le scelte gestionali alla luce di una piena consapevolezza della situazione economica.

Altra importante funzione del controllo di gestione analitico è quella di sostenere la politica nelle decisioni. Come detto, infatti, la scelta della gestione diretta dei servizi impone un forte impegno da parte di chi si occupa di amministrazione, in direzione del contenimento o comunque del controllo dei costi e della spesa necessaria per garantire il funzionamento del nido.

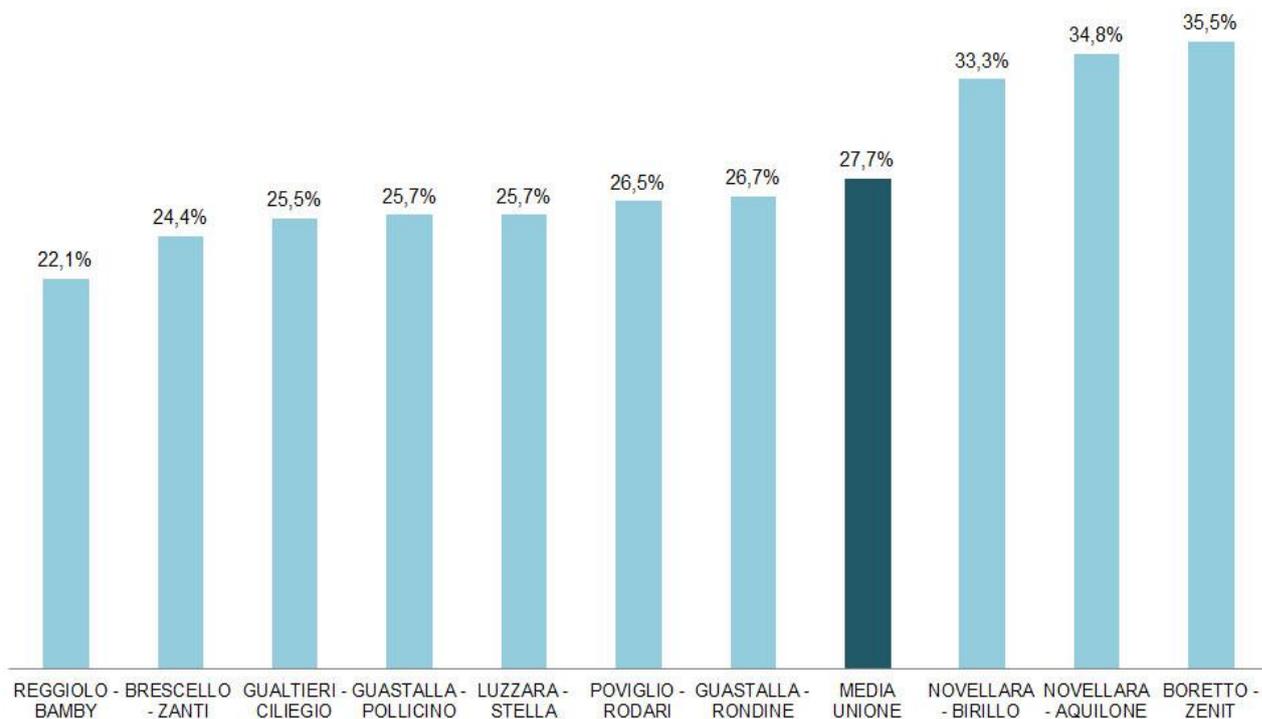
Controllo di gestione non è soltanto sinonimo di costi. Rientrano nel controllo di gestione anche tutta una serie di dati (numero degli operatori, distribuzione sui servizi, età media, quote di tempi pieni vs part-time, distribuzione oraria sulla giornata) che rendono questo strumento essenziale per pianificare ma soprattutto per valutare il servizio.

**Grafico 3. Copertura dei costi da rette versus trasferimenti dai Comuni**



Una valutazione che non sostituisce quella pedagogica, ma che la può integrare, contribuendo ad identificare quelle scelte organizzative più adeguate a garantire una qualità del servizio offerto e condiviso.

**Grafico 4. Indice di copertura da rette del costo di un bambino all'anno**



In questo senso, molti sono i modelli e le tesi che dimostrano che non necessariamente con investimenti ingenti si ottengono buoni servizi. Le due voci sono spesso disgiunte e non direttamente o inversamente proporzionali. Tuttavia, indagini più analitiche, oggetto anche di questo Piano di Monitoraggio, potranno offrire modelli o spunti più approfonditi in un quadro di complessità. Per questo è necessario costruire una cultura che possa affiancare progressivamente competenze e strumenti quantitativi alle tante, ricche analisi culturali e pedagogiche sulle quali sono spesso, e opportunamente, basati i processi valutativi dei servizi.

### **Politiche del lavoro**

L'Azienda Speciale che si occupa di servizi educativi, grazie alla riforma<sup>6</sup> del comma 5 bis dell'articolo 114 del d.lgs. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali), è stata sollevata da vincoli di patto di stabilità e soprattutto di tetto di spesa di personale<sup>7</sup>. Ciò significa che, nel rispetto dei vincoli di bilancio (pareggio e copertura dei costi garantita dai trasferimenti degli enti locali e dalle rette per i servizi), al momento l'Azienda Speciale può assumere personale senza i vincoli previsti per gli Enti locali. Ciò ha garantito a questo strumento istituzionale alcune possibilità che altre forme di gestione diretta non hanno o non hanno più.

Altro aspetto importante è quello legato al contratto e all'istituto previdenziale. Il contratto di lavoro dell'Azienda Speciale è un contratto privatistico a tutti gli effetti, ispirato ai principi di quello delle Autonomie Locali (contratto ARAN<sup>8</sup>). I dipendenti dell'Azienda Speciale non sono dipendenti pubblici. Ciò implica che l'INPS diventa l'Istituto previdenziale di riferimento. Questo comporta una parziale, importante copertura dei costi dovuti alle sostituzioni per assenze, copertura che diventa quasi totale per le maternità. Proprio le assenze per maternità, in questo comparto, rappresentano una importante voce di costo atta a garantire un diritto fondamentale. Gli enti locali non beneficiano di alcun rimborso dei costi di questo tipo da parte dell'INPDAP<sup>9</sup>.

La voce di costo in assoluto più impegnativa per l'Azienda è quella relativa alle spese per il personale. Si tratta di una voce in linea con le medie nazionali e fondamentale in un servizio educativo.

---

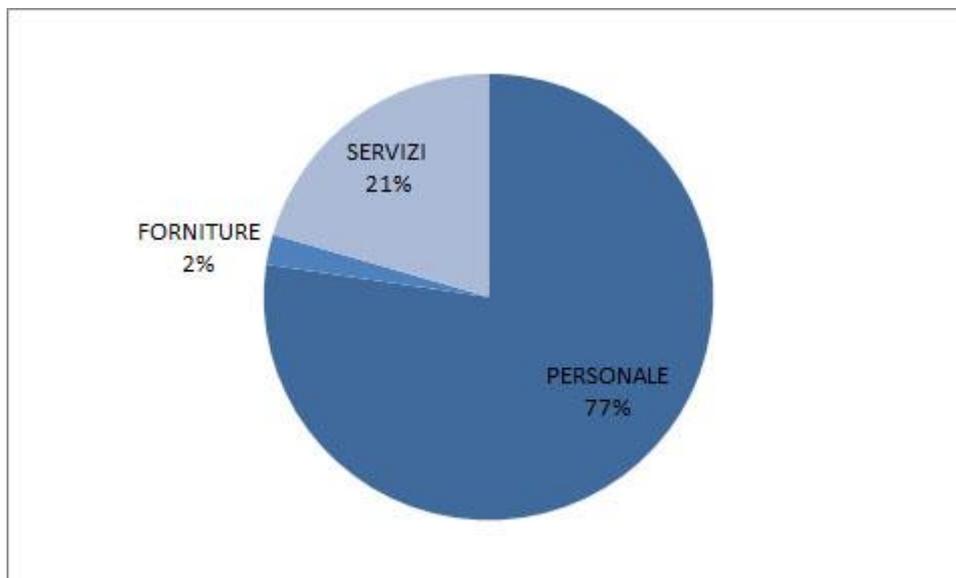
<sup>6</sup> Decreto Legge 1/2012, convertito con modificazioni nella Legge 27/2012.

<sup>7</sup> Resta invece da valutare la ricaduta del personale sugli Enti locali, su cui non sembra emergere una interpretazione univoca in letteratura e nelle scelte amministrative.

<sup>8</sup> Il contratto delle autonomie locali.

<sup>9</sup> Per completezza di trattazione, va detto che la quota versata all'INPS è leggermente superiore a quella prevista per l'INPDAP, ma ciò non va ad inficiare il beneficio determinato all'avere INPS come Istituto previdenziale. Nulla cambia invece per l'istituto pensionistico, che in entrambi i casi (Azienda Speciale e Comune) è INPDAP.

**Grafico 5. Voci di costo del nido (macro)**



Il costo del lavoro è legato primariamente al Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL), con differenze importanti che fanno riferimento al contesto di applicazione e alla tipologia di ente gestore del nido d'infanzia. Un'indicazione importante, condivisa nel percorso di lavoro del Piano di Monitoraggio, è quello di utilizzare un CCNL di categoria, che preveda la figura dell'educatore/trice di nido all'interno delle differenti tipologie professionali per le seguenti ragioni:

- definizione della professionalità attesa attraverso uno specifico mansionario;
- chiarezza nella gestione economica della posizione;
- definizione di ore di formazione;
- configurazione dell'orario su una quota di frontale e una di gestione (o monteore).

Altro livello importante da considerarsi è quello del contratto decentrato, che va a definire alcuni aspetti che nel CCNL rimangono di prospettiva. Il decentrato può portare aumenti di costi diretti (retribuzione) o indiretti (sull'organizzazione del lavoro). Al tempo stesso, se ben utilizzato, può contribuire ad una migliore organizzazione.

Sul costo del lavoro incidono una ulteriore serie di variabili quali:

- orario di lavoro settimanale frontale previsto dal CCNL di riferimento;
- la durata del rapporto di lavoro;
- utilizzo del part-time e flessibilità;
- costi di sostituzione;

- attività di aggiornamento e formazione;
- numero delle settimane di lavoro (questione 42 settimane CCNL ARAN);
- istituto pensionistico di riferimento (INPS o INPDAP);
- fiscalità (Irap ed Ires).

L'Azienda Speciale ha scelto di applicare il contratto ANINSEI (Associazione Nazionale Istituti Non Statali di Educazione e di Istruzione) che prevede la categoria dell'educatore/trice di nido, e al tempo stesso ha deciso di parificare lo stipendio del personale a quello del contratto degli Enti Locali (ARAN), riconoscendo anche gli stessi giorni di ferie, gli stessi diritti legati a maternità, assenze dal lavoro, ferie e altri diritti soggettivi, per mantenere una parità di trattamento con la precedente gestione diretta degli Enti Locali, anche nel riconoscimento del valore fondamentale del personale educativo.

Tale scelta ha garantito un relativo contenimento dei costi legati agli aspetti dell'organizzazione del lavoro, che hanno trovato conferma nei primi due anni di gestione. Tuttavia, è necessario un periodo di lavoro più lungo per poter confermare tale contenimento dei costi (stimabile al momento attorno ad un 4-5% rispetto alla precedente gestione diretta).

### **Conclusioni e rilanci**

L'Azienda Speciale pare essere uno strumento in grado di consentire, oggi, la gestione diretta del nido d'infanzia purché collocata in un contesto territoriale ampio che consenta economie di scala, scelte gestionali e strategiche di ampia portata. Lo strumento è mutuato dalla gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica (acqua pubblica, trasporto pubblico, farmacie, aeroporti). Le incognite sono legate alla capacità di chi governa l'Azienda Speciale di utilizzare corretti approcci gestionali, e al quadro legislativo, oggi favorevole ma in continuo cambiamento.



## 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 2 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 Meuro, 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.



# **Funzioni e strategie operative per il consolidamento dell'offerta di servizi socio-educativi sul territorio: gli orientamenti della Regione Puglia**

*Francesca Zampano – Regione Puglia*

## **1. Finalità, obiettivi e direttrici di intervento della strategia regionale**

La Regione Puglia, nell'ultimo sessennio, ha investito moltissimo (sia in termini di programmazione che sotto il profilo più strettamente economico-finanziario) per attivare sull'intero territorio regionale una pluralità di iniziative volte a favorire la creazione ed il potenziamento di una rete estesa, qualificata e differenziata di servizi socio-educativi integrati per la prima infanzia, con l'obiettivo di promuovere e garantire il benessere e lo sviluppo dei bambini, il sostegno al ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per le donne occupate ovvero in cerca di occupazione. Ciò anche in considerazione della crescente esigenza delle famiglie di poter fruire di idonei servizi di accoglienza all'infanzia, in grado di assicurare risposte educative efficaci e flessibili, fin dai primi mesi di vita dei bambini.

Due gli assi principali della strategia:

- crescita dell'offerta (attraverso la qualificazione ed emersione dell'offerta esistente, pubblica e privata, la previsione ed erogazione di incentivi ad investire per realizzare nuove strutture e nuovi servizi pubblici e privati, l'integrazione dell'offerta tradizionale con servizi innovativi e flessibili)
- sostegno alla domanda di servizi (attraverso misure di sostegno diretto alla gestione da parte dei Comuni, erogazione di incentivi a sperimentare servizi innovativi, erogazione di buoni servizio per orientare la domanda delle famiglie verso la nuova offerta di servizi nido e per scoraggiare il ricorso al mercato irregolare e sommerso dei servizi alle persone).

Più in dettaglio il potenziamento della rete dei servizi per la prima infanzia è stato declinato attraverso:

- l'incremento del numero di posti nido disponibili;
- l'ampliamento dell'orario di apertura giornaliero e settimanale della struttura;
- il miglioramento degli standard di qualità del servizio da perseguire attraverso la realizzazione di servizi aggiuntivi tesi a sostenere lo sviluppo del servizio stesso (ad esempio: interventi di qualificazione del personale in servizio, programmi di utilizzo di prodotti biologici per la mensa, interventi tesi al sostegno della conciliazione del tempo di lavoro e di cura per le famiglie, ecc.)
- il coinvolgimento contestuale sia del sistema pubblico che del sistema privato, al fine di incrementare i posti disponibili negli asili nido privati, a copertura della domanda complessiva, in una logica di piena sussidiarietà tra il ruolo di governo degli enti locali e la partecipazione al sistema integrato dei servizi sociali del sistema imprenditoriale pugliese, riconoscendo il bisogno di flessibilità espresso dalle famiglie e ancora non soddisfatto in modo adeguato.

Nelle figure che seguono (estratte dal Rapporto Annuale degli Obiettivi di Servizio –

RAOS 2012) illustriamo le principali fasi del Piano Straordinario per gli asili Nido in Puglia:

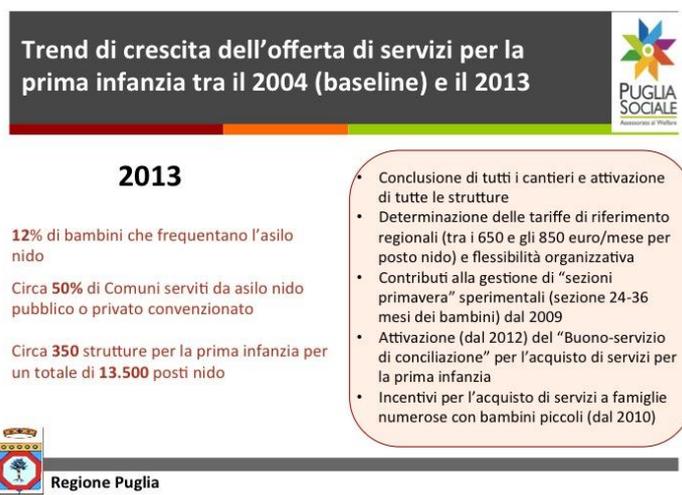
**Fig. 1**



**Fig. 2**



**Fig. 3**



Il quadro della programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013 ha consentito di perseguire l'obiettivo generale della più importante opera di infrastrutturazione sociale e sociosanitaria mai realizzata in Puglia, compresa la riqualificazione complessiva di larga parte della offerta storica già esistente sul territorio. Obiettivo che è stato rafforzato anche a valere sulle risorse nazionali sia in termini di dotazione – si pensi per questo agli effetti positivi determinati dalla “Intesa Nidi” che tra il 2008 e il 2009 ha consentito di stanziare oltre 16 milioni di euro per la realizzazione di asili nido pubblici a titolarità comunale – sia in termini di sostenibilità gestionale, in particolare con i contributi in conto gestione per gli asili nido pubblici, in una prima fase, e poi con l'implementazione, a partire dal 2013, dei fondi per i Buoni Servizio di Conciliazione che consentono, contestualmente, di sostenere la domanda di servizi a ciclo diurno da parte delle famiglie, orientandola verso servizi di qualità e autorizzati al funzionamento, e di sostenere anche la gestione dal lato delle unità di offerta, assicurando entrate tariffarie agevolate da contributi pubblici tali da offrire una copertura dei costi fissi di gestione e dei costi del personale che si è rivelata cruciale in particolare per la fase di start-up di centinaia di nuove strutture e di nuovi servizi ma anche per attivare una competizione positiva tra servizi autorizzati al funzionamento e preesistenti servizi ancora al di fuori del sistema di regolamentazione regionale.

Le tavole che seguono, estratte dal III Piano Regionale delle Politiche Sociali, illustrano il livello di dotazione infrastrutturale raggiunto al 15/03/2013.

**Tab. 1 Dotazione di strutture e servizi per la prima infanzia**

	ASILI NIDO		CENTRI LUDICI		LUDOTECHE		altre 1 <sup>^</sup> infanzia (art. 101)			TOTALE
	N° unità offerta	N° posti	N° unità offerta	N° posti	N° unità offerta	N° posti	N° unità offerta	N° posti	N° unità offerta	N° posti
PROV. BARI	144	3.486	17	333	49	1.341	7	28	217	5.188
PROV. BRINDISI	40	1.168	9	231	15	351	2	8	66	1.758
PROV. B.A.T.	30	606	4	57	17	411	0	0	51	1.074
PROV. FOGGIA	63	1.453	7	166	15	488	0	0	85	2.107
PROV. LECCE	95	2.368	15	257	44	988	2	8	156	3.621
PROV. TARANTO	60	1.183	13	226	14	395	2	8	89	1.812
REGIONE PUGLIA	432	10.264	65	1.270	154	3.974	13	52	664	15.560

Fonte: Elaborazioni OSR su dati Regione Puglia

Si evidenzia, a tal riguardo, che il quadro della dotazione ha subito grosse modifiche nel corso dell'ultimo sessennio e alcuni indicatori lo testimoniano in modo efficace: nel 2005 i nidi d'infanzia attivi in Puglia erano solo 80, cioè meno di un quinto di quelli attivi a fine 2012 e il numero di posti nido disponibili era 2.480, cioè un quarto di quelli disponibili oggi. Del tutto assente era la diversificazione per tipologia di servizio che, con i centri ludici, le ludoteche e i servizi integrativi, ha consentito non solo di ampliare l'offerta, ma di accrescerne la capillarità della diffusione e l'accessibilità da parte delle famiglie, vista la significativa differenziazione dei costi e dei modelli gestionali.

Attualmente, la Regione Puglia è fortemente impegnata nell'attuazione degli strumenti di incentivazione della domanda. Infatti la sfida principale, in questo momento, è quella di far convergere l'offerta privata di servizi socio educativi per la prima infanzia verso il sistema pubblico di offerta (per il tramite di apposite convenzioni pubblico-privato).

Parallelamente a questo obiettivo, in considerazione del fatto che la carenza di servizi ovvero il costo elevato dei servizi è uno dei fattori che incide anche sulla disoccupazione femminile (derivante da rinuncia a cercare un posto di lavoro, date le dinamiche del mercato del lavoro regionale che in molti settori o per molte posizioni lavorative inducono a valutare il trade off tra il lavoro della donna e madre di famiglia e il costo dei servizi socioeducativi e di conciliazione per i bambini) si conferma l'assoluta importanza di introdurre misure di sostegno reale al reddito delle famiglie che siano vincolate ad incentivare la domanda di servizi di qualità per la prima infanzia anche in ottica di conciliazione vita-lavoro, famiglia-lavoro.

Assumono, a questo fine, un ruolo fondamentale nell'attuazione della strategia:

- l'attivazione della Linea 3.3 – Azione 3.3.1 del PO FESR 2007-2013 che, utilizzando la cosiddetta “flessibilità FESR” rispetto ai criteri di utilizzo del FSE, consente a partire dal I semestre 2013, la erogazione di “buoni servizio di conciliazione” per i servizi per la prima infanzia, che seguono il criterio selettivo della spendibilità in strutture asilo nido e altri servizi per la prima infanzia iscritte in apposito catalogo regionale<sup>1</sup> ;
- la qualificazione e la messa a regime e delle sezioni primavera destinate ad accogliere i bambini in fascia di età 24-36 mesi, in coerenza con il principio della continuità educativa, per migliorare il raccordo tra nido e scuola di infanzia; dette sezioni si

---

<sup>1</sup> I buoni servizio si configurano come “contributi per l'accesso a servizi di conciliazione”, più direttamente orientati a sostenere la domanda di servizi piuttosto che il mero reddito delle famiglie con figli. Tali contributi sono intesi quali titoli di credito in favore degli erogatori di servizi (Soggetti di offerta che presentano specifica manifestazione di interesse all'iscrizione nel Catalogo on-line dell'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza) e costituiscono una compartecipazione della Regione e del Comune al pagamento di servizi di conciliazione vita-lavoro, individuati attraverso l'apposito Catalogo dell'offerta, in favore degli utenti beneficiari (Soggetti di domanda) individuati sulla base di precisi requisiti.

L'azione prevede l'erogazione di contributi per fronteggiare esigenze di cura che possono essere ricondotte all'utilizzo di servizi e strutture per l'infanzia e l'adolescenza autorizzati al funzionamento in via definitiva ai sensi della normativa regionale (L.R. 19/2006 e Reg. Reg. 4/2007).

La somma complessivamente disponibile a favore della procedura attuata attraverso la creazione del Catalogo on-line dell'offerta dei servizi per la conciliazione vita-lavoro ammonta a € 20.000.000,00 tutti già impegnati contabilmente in favore dei Comuni, che svolgono le funzioni di erogatori dei fondi ai soggetti gestori privati e di monitoraggio e controllo per la gestione delle liste di attesa. La copertura finanziaria è assicurata dalle seguenti fonti di finanziamento:

- Azione 3.3.1 dell'Asse III del PO FESR 2007-2013
- Fondi nazionali derivanti dall'Intesa Famiglia e dal FNPS.

qualificano, nella normativa della Regione Puglia<sup>2</sup>, come “servizi socio-educativi integrativi dell'offerta di asili nido e di scuole dell'infanzia”, orientate al rispetto dei medesimi standard organizzativi, funzionali e logistici delle strutture asili nido e pertanto disciplinate dal medesimo art. 53 del Regolamento Regionale n. 4/2007 e s.m.i.<sup>3</sup>;

- l'avvio della sperimentazione degli strumenti di pianificazione e programmazione dei tempi, degli orari e degli spazi delle città (Piani dei tempi e degli Spazi, Banca delle ore, Patti sociali di genere) concepiti e realizzati come interventi sulle politiche di contesto per favorire la conciliazione vita – lavoro;
- l'incentivazione di forme innovative di servizi per la prima infanzia e per l'infanzia, che possano integrare l'offerta degli asili nido con servizi più flessibili per fasce orarie e per integrazione casa-asilo, non rinunciando alla qualità delle prestazioni professionali e all'attuazione di specifici progetti educativi (Servizi domiciliari per la prima infanzia – es. tagesmutter – piccoli gruppi educativi, nidi aziendali, asili nido condominiali, i piccoli gruppi educativi, e ancora i centri ludici per la prima infanzia e le ludoteche, che svolgono un ruolo prezioso in ottica di conciliazione dei tempi di cura e dei tempi di lavoro, considerando che quali sempre agiscono per completare l'offerta di servizi per la prima infanzia nella fascia oraria pomeridiana e preserale;
- la promozione e sperimentazione di esperienze di welfare aziendale specificamente rivolte alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro in particolare per i lavoratori, donne e uomini, con figli minori.

Tutte le azioni sopra descritte sono state definite in un apposito Programma regionale di interventi finalizzati alla realizzazione di misure economiche per sostenere la genitorialità e favorire la conciliazione vita-lavoro che prevede altresì la creazione del “Fondo per il sostegno alla flessibilità” finalizzato a potenziare il ricorso agli strumenti che la normativa nazionale e la contrattazione collettiva pone a tutela della genitorialità (L. n. 53/2000; T.U. sulla maternità e paternità; contratto collettivo di categoria).

## **2. Le priorità del III ciclo di programmazione sociale regionale - Piano Regionale delle Politiche Sociali (PRPS) 2013-2015, approvato con Deliberazione n. 1534 del 02.08.2013, in attuazione della L.R. n. 19/2006.**

Il 2013 rappresenta un'annualità cruciale per il consolidamento del sistema di welfare regionale e per il rilancio di ulteriori sfide, proprio guardando alle tre parole chiave che stanno connotando, ormai da un quinquennio, ogni sforzo della programmazione

---

<sup>2</sup> Art. 53 del regolamento regionale n.4/2007 e smi.

<sup>3</sup> Va in proposito precisato che l'esperienza condotta dalla regione Puglia nella sperimentazione delle azioni a favore della diffusione delle “sezioni primavera” quali sezioni ponte per sostenere il principio della continuità educativa, si colloca in posizione del tutto peculiare rispetto alle altre regioni italiane. In seno ad apposita “Cabina di Regia Regionale per la sperimentazione delle Sezioni primavera”, istituita in fase di avvio della sperimentazione e partecipata da: Regione Puglia Assessorato al Welfare e Assessorato all'Istruzione, ANCI Puglia, UPI Puglia, Ufficio Scolastico Regionale e Organizzazioni Sindacali, si è convenuto che per gli standard strutturali e organizzativi definiti dal Regolamento Regionale n. 4/2007 la “sezione primavera” quale progetto educativo sperimentale per i bambini 24-36 mesi (ultimo anno di asilo nido) ha standard del tutto assimilabili a quelli di un asilo nido, anche quando la stessa viene attivata in annessione con la scuola per l'infanzia e richiede una autorizzazione al funzionamento dedicata e conseguente iscrizione nel registro regionale delle strutture e dei servizi socio assistenziali, socio educativi e sociosanitari.

regionale in materia di sistema integrato dei servizi alle persone e alle famiglie: la Accessibilità, la Sostenibilità e la Qualità.

In particolare il documento di programmazione sociale regionale declina il consolidamento del sistema di interventi in favore dei minori e delle famiglie attraverso le seguenti due aree prioritarie di policy:

- Sostenere la rete dei servizi per la prima infanzia e la conciliazione dei tempi
- Sostenere la genitorialità e tutelare i diritti dei minori

### **2.1 Sostenere la rete dei servizi per la prima infanzia e la conciliazione dei tempi**

Con la precedente programmazione (2010-2012) e le misure messe in atto negli ultimi anni, la Regione Puglia ha inteso dare piena attuazione agli obiettivi previsti dal “Piano di azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio della Regione Puglia 2007/2013”, di cui alla DGR n. 464 del 24 marzo 2009, che nell’ambito delle politiche per la prima infanzia e il sostegno alle responsabilità familiari, recepisce gli indirizzi del QSN 2007/2013 (Quadro Strategico Nazionale) e individuava quale obiettivo fondamentale “aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro”.

Obiettivo centrale, in questo ambito di intervento, è quello di consolidare e sostenere, nel prossimo triennio, la rete di strutture e servizi per la prima infanzia, pubblica e privata, attiva sul territorio regionale, anche attraverso l’integrazione delle fonti di finanziamento e delle politiche, avendo cura di ampliare l’offerta negli Ambiti territoriali in cui più carente risulta ancora essere l’offerta. L’obiettivo del riequilibrio territoriale caratterizza anche il Programma per i Servizi di Cura (PAC Cura) del Piano di Azione e Coesione 2013-2015, avviato e finanziato dal Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, il Ministero della Salute, il Dipartimento Sviluppo e Coesione Territoriale di concerto con le regioni, che assegna risorse ad ogni Ambito territoriale secondo un criterio di riparto demografico in cui l’allocazione finanziaria misura la popolazione di età 0-36 mesi alla data del Censimento 2011, consentendo di accedere alla prima assegnazione finanziaria, sia per intensificare e sostenere i servizi esistenti, sia per crearne di nuovi. Le risorse dedicate sono quelle del PAC Servizi Infanzia pari a 96,560 milioni di euro per la Puglia, di cui circa 28,968 milioni di euro già ripartiti tra gli Ambiti territoriali sociali.

Le risorse del PAC Infanzia saranno integrate da quelle previste dalla misura dei Buoni Servizio di Conciliazione per l’infanzia e l’adolescenza, finanziata a valere sul PO FESR 2007-2013 Asse III – Azione 3.3.1.

Al fine di favorire l’incrocio domanda-offerta e rendere più accessibili i servizi educativi per la prima infanzia e le altre prestazioni sociali volte a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, sarebbe auspicabile l’implementazione di servizi informativi rivolti alle famiglie.

Inoltre, in continuità con quanto già avviato in diversi ambiti territoriali con gli Studi di fattibilità per i Piani dei Tempi e degli Spazi, anche al fine di promuovere una cultura diffusa sul tema della conciliazione vita-lavoro e della condivisione del lavoro di cura tra i generi, è da incentivare la sperimentazione di progetti integrati tesi a favorire l’organizzazione dei servizi pubblici e privati, i servizi di mobilità, le opportunità di fruizione degli spazi e dei luoghi culturali, sportivi, ludici, etc., in modo da sostenere indirettamente l’accesso all’occupazione e ad accrescere la partecipazione sostenibile

e l'avanzamento delle donne nell'occupazione.

Sulla base di tali premesse e considerazioni, in coerenza con gli interventi a diretta titolarità regionale, nell'ambito dei Piani sociali di zona, si intendono perseguire i seguenti obiettivi tematici:

**OBIETTIVO TEMATICO A:** Consolidare e ampliare il sistema di offerta e domanda della rete servizi socio-educativi per l'infanzia, implementando sistemi informativi per l'accesso agevolato ai servizi

**OBIETTIVO TEMATICO B:** Promuovere la realizzazione di progetti integrati per favorire la conciliazione vita-lavoro, lo sviluppo di reti sociali e dell'uso del tempo per fini solidaristici, della responsabilità sociale delle imprese.

### **Obiettivo tematico A**

Consolidare e ampliare il sistema di offerta e domanda della rete dei servizi socio-educativi per l'infanzia

#### **Risultati attesi**

Consolidamento/ampliamento della rete dei servizi socio-educativi per l'infanzia

#### **Azioni da realizzare**

- Attuazione delle procedure amministrative per l'erogazione dei "Buoni servizio di conciliazione per l'accesso ai servizi per l'infanzia e l'adolescenza" per favorire l'accesso a tariffe agevolate alla rete di strutture e servizi così come previsti dall'Avviso Pubblico (AD. n.1425/2012)
- Estensione e consolidamento dei regimi di convenzionamento con la rete di strutture e servizi iscritte al Catalogo telematico dell'offerta
- Preparazione, presentazione e attuazione dei Piani di intervento per il PAC Servizi Infanzia
- Costruzione di un piano di comunicazione per la massima diffusione delle informazioni di base per l'accesso alla rete dei servizi rivolti alla famiglia (es. Guida ai servizi per le famiglie)

### **Obiettivo tematico B**

Promuovere la realizzazione di progetti integrati per favorire la conciliazione vita-lavoro

#### **Risultati attesi**

1. Incremento delle azioni e dei progetti integrati per la conciliazione vita-lavoro

#### **Azioni da realizzare**

- Realizzazione delle Azioni sperimentali previste dagli studi di fattibilità per i Piani

Territoriali dei Tempi e degli Spazi

- Creazione dell'Ufficio Tempo e Spazi
- Sperimentazione dei progetti per i Distretti famiglie e scambio di buone prassi

## **2.2 Sostenere la genitorialità e tutelare i diritti dei minori**

Con la precedente programmazione sono state poste le basi per costruire intorno alle famiglie un mix di interventi tesi da un lato a sostenerne il ruolo peculiare nella cura, nello sviluppo, nella formazione, nella promozione del benessere delle persone e delle comunità, dall'altro a supportarle nelle situazioni di crisi e di fragilità, nelle quali lo svolgimento delle principali funzioni può essere compromesso, a partire dalla funzione accuditiva - educativa per la crescita dei figli e per la costruzione dei progetti di vita dei componenti il nucleo.

Accanto alle misure tese a favorire la conciliazione dei tempi vita-lavoro e la condivisione di responsabilità tra uomini e donne, è stata promossa e sostenuta la creazione di servizi a supporto delle responsabilità genitoriali, della relazione genitori-figli, della tutela dei diritti dei minori. Molto significativa è stata la crescita e la riqualificazione dei servizi comunitari a carattere residenziale e semiresidenziale a ciclo diurno per minori per una più efficace presa in carico dei minori fuori famiglia e l'attivazione di percorsi e progetti individualizzati capaci di rispondere sia ai bisogni dei minori interessati sia a quelli della famiglia d'origine. Nell'ottica di prevenire il disagio minorile, sostenendo i bisogni di crescita e i compiti di sviluppo di bambini e adolescenti, nel prossimo triennio si dovranno consolidare le attività dei centri diurni e dell'assistenza educativa domiciliare, anche al fine di prevenire le situazioni di allontanamento dal nucleo familiare, garantendo, dove possibile, il diritto del minore ad avere una famiglia.

La finalità generale degli interventi resta quella di promuovere la famiglia come risorsa, assicurando il sostegno specialistico nei momenti di crisi, con specifico riferimento al sostegno per le responsabilità genitoriali, alla promozione di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, alla promozione e tutela dei diritti dei minori, al superamento delle difficoltà di natura socio-economica<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Per un approfondimento si rinvia al documento di Piano approvato con DGR. N. 1534 del 02.08.2013.

**LE INIZIATIVE IN CORSO DALLE ORGANIZZAZIONI E  
AUTORITÀ CENTRALI**



## **Il Piano di Azione e Coesione: quali azioni, quali prospettive**

*Luciana Saccone* – Dipartimento per le politiche della famiglia

### **Piano di Azione per la Coesione**

Nel corso del 2011, l'azione del Governo nazionale è stata fortemente indirizzata da un lato verso l'individuazione di settori sui quali impernare iniziative significative per lo sviluppo socio-economico delle aree del Paese in maggior ritardo di sviluppo, dall'altro all'identificazione di misure, concordate con la Commissione Europea ed in stretto raccordo con le Amministrazioni centrali e locali e con il partenariato economico-sociale, per accelerare l'utilizzo delle risorse afferenti la politica di coesione, per scongiurare il rischio di una perdita delle stesse.

Su tali basi, il Ministro per la coesione territoriale ha elaborato il Piano d'Azione per la Coesione (PAC), quale strumento di riprogrammazione dei programmi nazionali e regionali cofinanziati dai Fondi Strutturali (sia Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sia Fondo Sociali Europeo) relativi all'attuale periodo di programmazione 2007-2013. Le Delibere CIPE n. 96 del 3 agosto 2012 e la successiva n. 113 del 26 ottobre 2012 rappresentano la cornice di riferimento per il percorso di attuazione del Piano.

Il PAC oltre ad imprimere una forte accelerazione nell'attuazione della programmazione 2007-2013, caratterizzata fino a quel momento da criticità ed evidenti ritardi, punta a rafforzare l'efficacia degli interventi, anticipando i nuovi metodi di programmazione rivolta ai risultati che saranno adottati nella Programmazione comunitaria 2014-2020 e puntando alla totale trasparenza del processo di riallocazione della spesa, impegnando, a tal fine, le amministrazioni centrali e locali a rilanciare i programmi in grave ritardo, garantendo una forte concentrazione delle risorse su poche priorità. Tra queste, anche per i più volte richiamati obiettivi di Lisbona, nonché in coerenza con gli obiettivi di servizio, figurano i servizi di cura per l'infanzia e per gli anziani non autosufficienti.

Tali priorità sono confluiti nel PAC a partire dalla seconda riprogrammazione, definita ed approvata a fine maggio 2012, e sono destinatarie di risorse complessivamente pari a 730 milioni di euro per interventi a beneficio delle Regioni dell'obiettivo Convergenza (Puglia, Campania, Sicilia, Calabria) per due obiettivi specifici: potenziare i servizi di cura per gli Anziani, con specifico riferimento all'offerta ADI (330 milioni di euro) e potenziare i servizi di cura e socioeducativi per l'infanzia, con specifico riferimento agli asili nido e ai servizi innovativi e integrativi per la prima infanzia (400 milioni di euro).

*Distribuzione regionale delle risorse PAC Servizi infanzia*

Regioni	Quote riparto QSN per risorse comunitarie - Regioni CONV	Risorse Totali	Risorse assegnate al Primo Riparto	Risorse da assegnare
Calabria	14,3%	57.160.000,00	17.148.000,00	40.012.000,00
Campania	29,6%	118.280.000,00	35.484.000,00	82.796.000,00
Puglia	24,1%	96.560.000,00	28.968.000,00	67.592.000,00
Sicilia	32,0%	128.000.000,00	38.400.000,00	89.600.000,00
<b>CONV</b>	<b>100,0%</b>	<b>400.000.000,00</b>	<b>120.000.000,00</b>	<b>280.000.000,00</b>
Risorse non ripartite		0,00		
<b>PAC</b>		<b>400.000.000,00</b>		

*Distribuzione regionale delle risorse PAC Servizi di cura anziani*

Regioni	Quote riparto QSN per risorse comunitarie - Regioni CONV	Risorse Totali	Risorse assegnate al Primo Riparto	Risorse da assegnare
Calabria	14,3%	46.585.400,00	18.577.000,00	28.008.400,00
Campania	29,6%	96.398.200,00	38.441.000,00	57.957.200,00
Puglia	24,1%	78.696.400,00	31.382.000,00	47.314.400,00
Sicilia	32,0%	104.320.000,00	41.600.000,00	62.720.000,00
<b>CONV</b>	<b>100,0%</b>	<b>326.000.000,00</b>	<b>130.000.000,00</b>	<b>196.000.000,00</b>
Risorse non ripartite		4.000.000,00		
<b>PAC</b>		<b>330.000.000,00</b>		

Dopo la fase di programmazione a cura del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica e di definizione della governance del Piano di Azione, negli ultimi mesi si è attivata la fase attuativa con il diretto coinvolgimento dei Comuni associati.

L'intervento, che assume particolare rilievo in una fase di forte pressione sui redditi delle famiglie, è volto a raggiungere nei territori e settori coinvolti, per la cura dell'infanzia e degli anziani non-autosufficienti, un maggiore grado di copertura e una migliore qualità dei servizi offerti, riducendo le ineguaglianze di opportunità legate alle condizioni economico-sociali delle famiglie, accrescendo la libertà di scelta delle donne e promuovendo attività e lavori innovativi anche attraverso il privato sociale.

L'attuazione degli interventi in corso di definizione è affidata a un Programma nazionale articolato territorialmente in Piani di intervento per ciascuna Regione, al cui interno trovano esplicitazione le misure e gli interventi da realizzare, che saranno di norma attuati dai soggetti istituzionali che a livello subregionale hanno la responsabilità stabile di organizzazione dei servizi (soggetti responsabili degli ambiti territoriali per le politiche sociali).

Il programma è costruito sulla base di metodi, requisiti e filiere di attuazione (con un ruolo centrale degli enti locali, nonché del privato sociale e del privato) già sperimentati ed è coerente con gli indirizzi nazionali nei campi sanitario e sociale.

Obiettivi e risultati sono misurati da appositi indicatori in parte già disponibili (nell'ambito del sistema degli "obiettivi di servizio") o rilevati allo scopo, che consentiranno ai cittadini la verifica dell'attuazione.

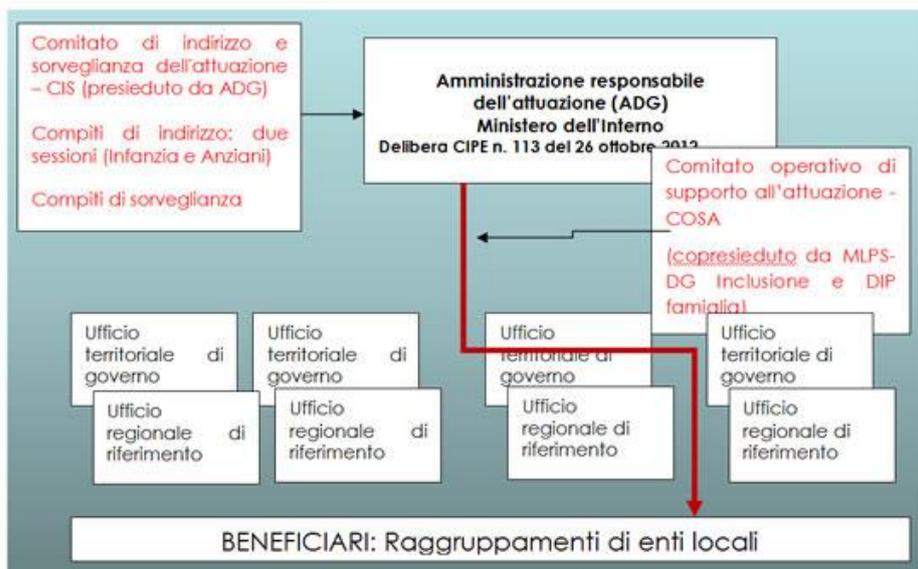
Gli anziani non autosufficienti e l'utenza dei servizi socio-educativi per la prima infanzia sono i beneficiari delle risorse, alle quali potranno accedere, con modalità non competitive, gli ambiti territoriali, cioè le aggregazioni dei comuni mediante la presentazione da parte del comune capofila di piani di intervento finalizzati a intensificare e qualificare i servizi già esistenti o attivarne di nuovi.

Il programma rappresenta un importante avvio di iniziative per le categorie più disagiate come anziani e bambini e offre servizi alla persona facendo sì che alleggerisca il lavoro delle donne favorendo la partecipazione delle stesse al mercato del lavoro.

Alle Regioni spetta il compito di assicurare il raccordo con la programmazione ordinaria. L'attuazione degli interventi è affidata invece ai Comuni, associati in Ambiti territoriali sociali, che per questo collaborano con le ASL e con la platea dei soggetti privati gestori dei servizi.

Con deliberazione del CIPE del 26 ottobre 2012, il Ministero degli Interni è stato individuato come amministrazione responsabile dell'attuazione del programma, nel quadro di un sistema di gestione che vede affiancate, in particolare per i profili di indirizzo di merito, le amministrazioni nazionali di riferimento (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e Dipartimento per le politiche della Famiglia) assieme alle Regioni di riferimento e conferma gli enti subregionali quali responsabili della organizzazione dei servizi.

#### Rappresentazione degli organismi e soggetti coinvolti nella gestione



Il Programma Servizi di Cura contempla obiettivi di breve e medio periodo e viene pertanto articolato in due fasi che si sovrappongono in pratica, ma che rimangono

distinte nell'impostazione. La prima fase (2013) fornirà sostegno alla domanda e all'offerta nei servizi di cura attraverso interventi di più rapida attivazione che possano mantenere e, laddove possibile, espandere nell'immediato i livelli di servizio.

Nella seconda fase (metà 2013-2015), il Programma si pone l'obiettivo di contribuire a sciogliere nodi sistemici e strutturali del settore per aumentare i livelli di servizio, portarli dove oggi assenti, migliorarne qualità e sostenibilità anche attraverso una migliore integrazione del servizio pubblico con il privato sociale.

Per dare attuazione alla prima fase è stata avviata dal mese di giugno 2012 e proseguita fino a fine novembre dello stesso anno, con missioni esplorative in tutte le Regioni Convergenza di un apposito team incaricato di sostenere l'avvio del Programma, un'attività ricognitiva per l'individuazione e la valorizzazione di progettualità esistente ma non finanziata (da sottoporre a istruttoria per il finanziamento) e per intensificare alcune misure già in atto sul territorio che rispondono agli obiettivi del Piano d'Azione (ad esempio finanziamento di progetti per l'apertura di nuovi nidi, già istruiti dalle Amministrazioni regionali ma senza copertura finanziaria o sostegno a progetti di assistenza agli anziani che rispettino alcune condizioni necessarie per il miglioramento strutturale del servizio). Ciò ha consentito di individuare una prima lista di interventi da finanziare, che ci si propone di approvare entro il mese di gennaio 2013.

Nel corso degli incontri territoriali di ascolto, durante le sessioni di confronto con le responsabilità di programmazione regionale per questi servizi e con il contributo delle Amministrazioni centrali competenti per materia, è stato possibile focalizzare anche alcuni degli ostacoli alle politiche di espansione e rafforzamento dell'offerta di servizi (ad esempio la definitiva approvazione delle norme sull'accreditamento dei servizi per l'infanzia privati): l'accesso agli interventi di seconda fase sarà infatti gradualmente subordinato al compiersi di alcune condizioni necessarie ad un miglioramento dei servizi nelle diverse Regioni.

Il Ministero dell'Interno, per consentire la definizione dei Piani d'intervento da parte di ciascun Ambito territoriale, ha pubblicato lo scorso 14 giugno 2013 i relativi formulari e le Linee guida, recanti note, spiegazioni e istruzioni operative, distintamente per l'area Infanzia e per l'area Anziani, cui devono essere allegati i documenti e i format standardizzati delle istanze di presentazione.

Ciascun Ambito Territoriale dovrà presentare il proprio Piano di intervento per ogni area (Servizi di cura all'Infanzia e Servizi di cura agli Anziani) considerando le azioni ammissibili, così come previsto con il primo atto di riparto delle risorse finanziarie del Programma. Infatti con Decreto n. 3 del 20 marzo l'Autorità di gestione ha adottato il Documento di programma comprensivo del sistema di gestione e controllo (Sl.Ge.Co) e il primo riparto delle risorse finanziarie per il programma servizi di cura prevedendo l'utilizzo dei fondi del programma per 120 milioni di euro per i servizi di cura all'infanzia e per 130 milioni di euro per i servizi agli anziani non autosufficienti.

Per il Dipartimento per le politiche della famiglia, la previsione nel PAC di specifiche misure rivolte allo sviluppo e alla qualificazione dei servizi di cura per gli anziani non autosufficienti e dei servizi per la prima infanzia, rappresenta un'opportunità, finora

inedita nelle sue modalità attuative, per confermare gli obiettivi, consolidare i risultati e rafforzare l'azione del governo centrale già avviata con specifiche misure approvate a partire dal 2007 nonché un aggancio sicuro per garantire l'attenzione su tali temi anche nel prossimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali comunitari.

L'impegno sarà dunque ancor più gravoso, quanto più legato alla possibilità che il continuo supporto a tali iniziative possa contribuire a colmare divari ormai non più tollerabili tra aree del Paese in cui i cittadini possono usufruire di servizi efficienti e di politiche efficaci ed aree in cui è necessario diffondere la consapevolezza della centralità di tali servizi per uno sviluppo sociale ed economico sempre più armonico: una sfida che il Dipartimento non può esimersi dal cogliere.



## **Strumenti ed esperienze per la diffusione di buone pratiche: Officina famiglia e il progetto di gemellaggi AGIRE POR**

*Giuseppe Carlino* – Dipartimento per le politiche della famiglia

Il 7 giugno 2012, il Consiglio dei Ministri ha approvato il Piano Nazionale per la Famiglia, uno strumento programmatico che fornisce linee di indirizzo omogenee in materia di politiche familiari, garantendo centralità e cittadinanza sociale alla famiglia attraverso una strategia di medio termine che supera la logica degli interventi disorganici e frammentari che sino ad oggi si sono realizzati.

Il Piano pone le basi per la realizzazione di un *welfare* al cui centro è posta la famiglia, in modo da risultare compatibile ed utile alle esigenze di sviluppo dell'Italia, attraverso una politica abilitante, di capacitazione e non fatta di solo assistenzialismo. Contiene proposte concrete, raggruppate in Linee di intervento, a loro volta articolate in singole azioni. Le proposte affrontano temi di particolare rilievo in ambito di politiche familiari: l'equità economica, le politiche abitative per la famiglia, il lavoro di cura familiare, le pari opportunità e la conciliazione tra famiglia e lavoro; i servizi consultoriali e d'informazione, l'immigrazione (attraverso il sostegno alle famiglie immigrate), le alleanze locali per le famiglie, il monitoraggio delle politiche familiari.

Il Piano non stanziava né alloca risorse specifiche da destinare ai diversi interventi. Il Dipartimento in questi anni ha comunque lavorato molto in funzione del Piano Nazionale per la Famiglia ed ha strutturato nel tempo una serie di progetti in linea con le finalità del Piano: dal "Premio Amico della famiglia", che dal 2007 valorizza le iniziative di particolare significato promosse in materia di politiche familiari realizzate dagli enti locali, dalle imprese e da altri soggetti pubblici e privati, prevedendo riconoscimenti economici alle iniziative utilmente classificate; alla promozione della conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di cura della famiglia, anche attraverso il finanziamento di progetti orientati a riorganizzare gli orari di lavoro, a facilitare il rientro dei dipendenti che abbiano fruito di un congedo per motivi familiari, all'introduzione di servizi innovativi per favorire la conciliazione tra vita familiare e professionale, a supportare con figure di sostituzione i lavoratori autonomi con particolari esigenze familiari. Da ricordare, tra le iniziative finalizzate all'attuazione del Piano, anche il Premio per l'Anno europeo dell'invecchiamento attivo, che ha portato a finanziare 50 progetti di organizzazioni, pubbliche e non, che saranno realizzati nei prossimi anni, e dei quali il Dipartimento monitorerà lo sviluppo e la realizzazione.

Tuttavia, è evidente l'esigenza di mettere a disposizione di tutti gli operatori impegnati sulle politiche della famiglia ai diversi livelli di governo, strumenti che possano garantire un'ampia circolazione di informazioni sulle migliori pratiche esistenti e a sollecitare funzionali dinamiche "di rete" tra i vari attori.

## Officina Famiglia



Proprio per rispondere a questa esigenza, il Dipartimento in collaborazione con FormezPA, su impulso dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, nel quale sono rappresentati tutti i livelli di governo, le parti sociali, l'associazionismo familiare, il terzo settore, ha creato "Officina Famiglia", un progetto che ha l'obiettivo di favorire lo scambio di conoscenze, attivando una comunità di pratica tra gli operatori pubblici impegnati nelle politiche familiari.

Le attività principali realizzate dall'ottobre 2012 fino ad oggi sono state:

- un sito web, [www.officinafamiglia.it](http://www.officinafamiglia.it), che sta progressivamente diventando un punto di riferimento per gli operatori del settore: fino ad oggi quasi 120.000 utenti hanno navigato nelle pagine web;
- un questionario di autovalutazione, che consente alle amministrazioni di valutare le condizioni organizzative necessarie per lo sviluppo di efficaci politiche per la famiglia. Il questionario monitora alcune dimensioni della qualità, è usufruibile tramite una piattaforma web, offre un'analisi semplice ed esaustiva dei risultati. Le amministrazioni possono usarlo anche per monitorare più progetti.
- una Banca dati di buone pratiche, realizzate o in corso di realizzazione, da parte di Amministrazioni Pubbliche. Il fine del database è di valorizzare le esperienze realizzate nei vari ambiti delle politiche familiari e renderle "leggibili" per altre Amministrazioni, con l'obiettivo di favorire il *benchmarking* e il *benchlearning*.  
La banca dati raccoglie nel tempo le esperienze più significative realizzate sul territorio in ambito di politiche per la famiglia, selezionate attraverso il questionario di autovalutazione disponibile in Valutazione progetti, rendendole consultabili attraverso una anagrafica, una parte descrittiva, documentazione allegata. Per facilitare la consultazione nella banca dati è presente un motore di ricerca che facilita l'individuazione dei progetti, per temi, per aree geografiche, o attraverso una combinazione di parametri. È possibile consultare, inoltre, alcune tipologie di documenti, ricorrenti nella pianificazione nella gestione e nella valutazione delle pratiche operative, che fanno parte della documentazione allegata ai singoli progetti censiti nella banca dati.
- una sezione denominata "Coltivare Saperi", che focalizza l'attenzione su temi di particolare interesse, raccogliendo strumenti, proposte, attività realizzate dalle amministrazioni; Coltivare offre un percorso di costruzione, di realizzazione e di gestione delle politiche e dei servizi destinati alle famiglie, in una logica sussidiaria e cooperativa, focalizzando l'attenzione su alcune tematiche di interesse. La sezione è articolata in tre temi:
  - Progettare cooperando, che focalizza l'attenzione sulla "progettazione partecipata", intesa come "processo di costruzione condivisa delle politiche familiari".
  - Misurazione e valutazione, che affronta il tema del monitoraggio e della valutazione di progetti e servizi nell'ambito delle politiche per la famiglia.

- Fare Rete, tema che è articolato intorno ai concetti della sussidiarietà circolare e della solidarietà e alla loro declinazione operativa (da parte degli stakeholders) in termini di governance e di servizi praticati.
- webinar di formazione/informazione, veri e propri momenti di scambio e di condivisione tra gli operatori del settore. Si tratta di uno strumento costruito su un format standard basato sulla presentazione di esperienze da parte delle amministrazioni e delle riflessioni di uno o più esperti attraverso le quali si intende offrire modelli e materiali di approfondimento per l'attuazione di politiche della famiglia efficaci e sussidiarie.

## I Gemellaggi – Progetto Agire Por 2007-2013



Nati da un protocollo d'intesa siglato nel marzo 2010 con il Ministero dello Sviluppo Economico, si tratta di progetti che attivano scambi di esperienze tra Amministrazioni operanti nel territorio nazionale, finalizzate al rafforzamento delle capacità e delle conoscenze delle Regioni dell'obiettivo "Convergenza"(Campania, Calabria, Puglia e Sicilia), attraverso il trasferimento di buone pratiche (esperienze, conoscenze, metodologie, sistemi organizzativi e gestionali innovativi) negli ambiti di attività relativi alle politiche familiari.

Ad oggi, il Dipartimento della famiglia ha realizzato due gemellaggi rispettivamente tra la città di Bologna e la città di Caltagirone, sulle tematiche inerenti i servizi socio educativi per la prima infanzia, e tra la Provincia Autonoma di Trento e la Regione Puglia, sui servizi e iniziative destinate alle famiglie. Altri gemellaggi sono in corso di definizione e saranno avviati nei prossimi mesi: tra la Provincia di Cremona e il

Consorzio dei servizi sociali di Atripalda (AV) in tema di Assistenza Domiciliare Integrata; tra il Comune di Casalecchio di Reno (BO) e il Comune di Leonforte (EN) in tema di servizi socio educativi per la prima infanzia; tra la Provincia autonoma di Trento e il Comune di Palermo per il trasferimento in Sicilia dell'esperienza dei c.d. Distretti Famiglia.

Possono ancora candidarsi a partecipare al progetto, in qualità di amministrazioni "offerenti", tutte le amministrazioni pubbliche operanti sull'intero territorio nazionale che hanno sperimentato e sviluppato nel tempo pratiche innovative, significative e replicabili. Ad una amministrazione offerente nazionale può affiancarsi anche una amministrazione di un Paese europeo.

Le attività di gemellaggio sono finanziate con le risorse del progetto AGIRE POR 2007-2013, cofinanziato dal FESR nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Governance e Assistenza Tecnica" 2007-2103, a titolarità della Direzione Generale per la Politica Regionale Unitaria Comunitaria del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.

Il Dipartimento favorisce l'attivazione dei gemellaggi supportando le amministrazioni interessate nella presentazione di una Proposta partenariale di gemellaggio, individuando i fabbisogni specifici presenti nei territori delle Regioni dell'obiettivo Convergenza e ricercando e selezionando le possibili Amministrazioni offerenti.

Il Dipartimento interviene sia nella fase preparatoria che nella fase attuativa, partecipando a molte delle attività di scambio. Particolarmente significativa è la partecipazione alla Giornata iniziale ed alla Giornata conclusiva, che si svolgono presso le amministrazioni destinatarie, con la partecipazione di tutte le amministrazioni coinvolte e della cittadinanza.

Dalla sottoscrizione del Protocollo con il Ministero dello Sviluppo Economico ad oggi il Dipartimento ha raccolto numerose proposte di gemellaggio (sui siti del Dipartimento e di Officina famiglia viene diffuso un format per la raccolta delle candidature) e ad oggi sono pervenute oltre 40 candidature di amministrazioni interessate a partecipare al progetto, sia in qualità di offerenti che in qualità di destinatari.

I gemellaggi rappresentano un'importante leva motivazionale sia per l'amministrazione destinataria, che beneficia dell'intervento, che per quella offerente, offrendo a quest'ultima una rivisitazione della propria pratica nella direzione del miglioramento organizzativo e gestionale.

Per il Dipartimento il Progetto AGIRE POR è un'occasione per confermare il ruolo di coordinamento e di diffusione delle buone pratiche nelle materie di competenza.

## **Le indagini e le prospettive di lavoro di Istat sui servizi educativi per la prima infanzia**

*Giulia Milan - ISTAT*

### **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 2010. Per tale anno il tasso di risposta all'indagine da parte dei Comuni e degli Enti associativi è stato del 89% 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 I.stat.

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 una rilevazione "rapida" all'interno dell'indagine più generale, riferita ai soli servizi socio-educativi per la prima infanzia.

Una parte delle informazioni raccolte con l'indagine, ovvero quelle relative agli asili nido e agli altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, sono raccolte ed elaborate in maniera prioritaria rispetto all'insieme dei dati raccolti, anticipando così di circa un anno la tempistica necessaria al rilascio dell'informazione complessiva sulle prestazioni sociali dei Comuni.

### **La rilevazione rapida sugli asili nido e gli altri servizi socio-educativi per la prima infanzia**

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 dalla più generale 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 già avviato

l'anno precedente con la convenzione tra Istat e Ministero per lo Sviluppo economico per il monitoraggio degli "Obiettivi di servizio".

La rilevazione rapida è stata avviata quindi in virtù di due convenzioni: la prima tra l'Istat e il Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, che prevede la fornitura anticipata dei dati relativi ai servizi per la prima infanzia riferiti alle regioni del Mezzogiorno, ai fini del monitoraggio degli "Obiettivi di servizio", definiti nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013; la seconda convenzione, tra l'Istat e il Dipartimento per le Politiche della Famiglia, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e l'Istituto degli Innocenti, prevede la fornitura anticipata dei dati relativi agli stessi servizi per le regioni del Centro-nord, ai fini della valutazione dei risultati raggiunti in seguito all'attuazione del piano straordinario per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio-educativi.

I dati oggetto di convenzione sono relativi da un lato alla presenza o meno di un'offerta dei servizi alla prima infanzia da parte dei Comuni di ciascuna regione (indicatori di copertura), offerta che può essere garantita sia tramite strutture comunali che attraverso contributi e rette per le strutture private; dall'altro lato al numero di bambini che usufruiscono di tale offerta, in relazione alla popolazione di età compresa fra 0 e 2 anni compiuti (indicatori di presa in carico).

Oltre ai dati oggetto di convenzione l'Istat diffonde ogni anno i dati sulle spese sostenute dai Comuni e sulle quote versate dalle famiglie per la frequenza di strutture pubbliche o finanziate dal settore pubblico.

L'indagine viene avviata ogni anno nel mese di luglio, il riferimento temporale dei dati è all'intero anno solare precedente per quanto riguarda le spese correnti impegnate per i servizi socio-educativi, mentre il riferimento è al 31 dicembre dell'anno precedente per quanto riguarda la numerosità degli utenti fruitori dell'offerta erogata. Prima dell'avvio della rilevazione i Comuni e gli altri Enti oggetto di rilevazione vengono informati, attraverso una lettera firmata dal Presidente dell'Istat, sulle finalità della rilevazione statistica e sulle modalità di accesso all'indagine. Vengono spiegate le ragioni dello scorporo di una parte delle informazioni all'interno del questionario elettronico e della necessità di rispondere alla sezione dell'applicativo on-line denominata "Questionario asili nido" con tempi anticipati rispetto alla chiusura della rilevazione complessiva sui servizi sociali erogati.

A partire dal 2010 i risultati dell'indagine rapida vengono diffusi sul sito dell'Istat tra giugno e luglio e sono riferiti all'anno scolastico precedente a quello appena concluso, mentre il rilascio delle informazioni complessive su tutte le altre prestazioni sociali dei Comuni ha una tempistica più lunga e articolata in funzione delle priorità stabilite.

Per i primi due anni di rilevazione (anni scolastici 2009/2010 e 2010/2011) i contenuti informativi dell'indagine rapida sono rimasti invariati rispetto all'indagine complessiva, ovvero l'indagine rapida ha consentito di raccogliere in maniera anticipata gli stessi dati che in precedenza venivano forniti per tutti gli altri servizi sociali: presenza di strutture o erogazione di contributi da parte dei Comuni/Enti associativi, numero di

utenti serviti, spesa pagata dall'Ente gestore e compartecipazione da parte degli utenti.

A partire dalla rilevazione riferita al 2011 (anno scolastico 2011/2012), è stata avviata una revisione del "Questionario asili nido", finalizzata ad ampliare i contenuti informativi dell'indagine con informazioni aggiuntive sul tipo di gestione delle strutture pubbliche, distinguendo fra gestione diretta o affidata a soggetti terzi. Inoltre sono stati scorporati i dati riferiti alle sezioni primavera all'interno della categoria di servizi denominati asili nido e sono stati introdotti, in via sperimentale, quesiti sul numero di unità di offerta e di posti autorizzati in ciascun comune, distintamente per tipo di servizio (asili nido o micronidi, sezioni primavera, servizi integrativi, nidi aziendali). In gran parte delle regioni italiane, infatti, i Comuni sono gli enti che autorizzano il funzionamento dei servizi.

Dopo una prima fase sperimentale riferita al 2011/2012, da cui è stato possibile pubblicare dati sulle strutture comunali dettagliati secondo il tipo di gestione (diretta o affidata a terzi) e un approfondimento sulle sezioni primavera, con l'indagine riferita al 2012/2013, attualmente in corso, l'Istat si propone di rilevare informazioni complete e attendibili sul numero di unità di offerta complessivamente disponibili, sia del settore pubblico che del settore privato e sul numero di posti, oltre alle normali informazioni coerenti con la serie storica disponibile a partire dal 2003/2004.

E' stato quindi progettato, condiviso con le Regioni e con i Ministeri partecipanti e sviluppato il nuovo questionario di rilevazione, migliorato anche dal punto di vista grafico e funzionale. Una sezione del nuovo questionario sugli asili nido e sui servizi socio-educativi in genere incorpora il così detto "censimento delle unità di offerta". Attraverso tale censimento, attivo soltanto per le Amministrazioni comunali (quindi esclusi gli Enti associativi), viene chiesto di compilare e validare un elenco di unità di offerta attive su ciascun territorio comunale. 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 una lista precompilata sul questionario web, proveniente da una precedente ricerca condotta dall'Istituto degli Innocenti e dalla precedente tornata dell'indagine Istat, in cui si è avviato il "censimento" in via sperimentale, ottenendo un parziale aggiornamento delle informazioni disponibili.

I dati ottenuti con questo importante ampliamento della rilevazione verranno sottoposti a procedure di controllo e correzione e verranno integrati anche attraverso il confronto con l'archivio delle imprese attive (ASIA), disponibile presso l'Istat. Questo lavoro dovrebbe consentire 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 mirato ad ottenere informazioni analitiche su questo tipo di servizi a livello di singola unità di offerta (progetto SINSE). Infatti, l'aggiornamento on line da parte dei Comuni dell'anagrafica delle unità di offerta, con indirizzi e recapiti dei servizi, può essere utile per le finalità del progetto SINSE, che

prevede la costruzione di sistemi informativi regionali per i servizi socio-educativi e l'avvio di una rilevazione a livello centrale sulle singole unità di offerta.

La diffusione dei primi dati sul numero di strutture e di posti autorizzati nel settore pubblico e nel settore privato, salvo problemi ancora da valutare sulla qualità dei dati raccolti, dovrebbe avvenire entro l'estate del 2014.

A regime, le prospettive sono quelle di diffondere i dati aggregati per Comune su tutta l'offerta di servizi per la prima infanzia (pubblica e privata) per quel che riguarda il numero di unità d'offerta e di posti disponibili, mentre la spesa, ovviamente, continuerà ad essere quella dei Comuni singoli e delle loro forme associative, facendo quindi riferimento esclusivamente all'offerta pubblica.

### **Alcuni dati rilevati con l'indagine rapida**

Gli ultimi dati attualmente disponibili sono riferiti al 2011 (anno scolastico 2011/2012 per quanto riguarda gli utenti) e sono oggetto della statistica report "L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia", diffusa il 25 luglio 2013 sul sito dell'Istat. Per tale anno il tasso di risposta all'indagine da parte dei Comuni e degli enti associativi è stato del 92% a livello nazionale.

Nell'anno scolastico 2011/2012 risultano 155.404 i bambini di età tra zero e due anni compiuti, iscritti agli asili nido comunali; altri 46.161 usufruiscono di asili nido convenzionati o sovvenzionati dai Comuni. In totale ammontano a 201.565 gli utenti dell'offerta pubblica complessiva.

Nel 2011, la spesa impegnata dai Comuni per gli asili nido è di circa 1 miliardo e 534 milioni di euro: il 18,8% di tale spesa è rappresentato dalle quote pagate dalle famiglie, pertanto quella a carico dei Comuni è di circa 1 miliardo e 245 milioni di euro.

Fra il 2004 e il 2011 la spesa corrente per asili nido, al netto della compartecipazione pagata dagli utenti, ha mostrato un incremento complessivo del 46,4%. Nello stesso periodo è aumentato del 37,9% (oltre 55 mila unità) il numero di bambini iscritti agli asili nido comunali o sovvenzionati dai Comuni.

Nell'ultimo anno di osservazione, tuttavia, si registra una contrazione della crescita di spesa (+1,5% nel 2011 rispetto al 2010) e, per la prima volta dal 2004, si assiste ad un calo, anche se molto lieve (-0,04%), del numero di bambini beneficiari dell'offerta comunale di asili nido.

La percentuale di Comuni che offrono il servizio di asilo nido, sia sotto forma di strutture o di trasferimenti alle famiglie per la fruizione di servizi privati, è passata dal 32,8% del 2003/2004 al 48,1% del 2011/2012. Il numero dei bambini tra zero e due anni che vivono in uno di questi Comuni è invece passato dal 67% del 2003/2004 al 77,7% del 2011/2012. Entrambi gli indicatori mostrano, però, una stagnazione negli ultimi due anni di osservazione: rispetto all'anno scolastico 2009/2010 sono diminuiti di 0,2 punti percentuali i Comuni che offrono il servizio e sono aumentati di 0,7 punti percentuali i bambini che vivono in uno di questi Comuni.

La quota di domanda soddisfatta rispetto al potenziale bacino di utenza (residenti tra zero e due anni) è passata dal 9% dell'anno scolastico 2003/2004 all'11,8% del 2011/2012. Il valore registrato nell'ultimo anno di rilevazione non ha subito variazioni rispetto all'anno scolastico precedente.

### **Prospetto 1 - Asili nido comunali: utenti e spesa. Anni scolastici dal 2003/04 al 2010/11**

TIPO DI SERVIZIO / INDICATORE	2003/04	2004/05	2005/06	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
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
Totale spesa sostenuta dai comuni (milioni di euro)	851	900	953	1.020	1.118	1.182	1.227	1.245
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
Percentuale di spesa pagata dagli utenti	17,5	18,6	18,0	18,5	17,9	18,0	18,3	18,8

Si confermano estremamente rilevanti le differenze territoriali: i bambini che usufruiscono di asili nido comunali o finanziati dai comuni variano dal 3,5% al Sud al 17,1% al Nord-est, mentre la percentuale dei Comuni che garantiscono la presenza del servizio varia dal 24,3% al Sud all'82,6% al Nord-est.

All'offerta tradizionale di asili nido si affiancano i servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia, che comprende i "nidi famiglia", ovvero servizi organizzati in contesto familiare, con il contributo dei Comuni e degli enti sovra comunali. Nel 2011/2012, ha usufruito di tale servizio l'1,6% dei bambini tra zero e due anni, quota che risulta in diminuzione rispetto all'anno precedente (2,2%).

Sommando gli utenti degli asili nido e dei servizi integrativi, risulta pari al 13,5% la quota di bambini che si avvale di un servizio socio educativo pubblico o finanziato dai Comuni e sono il 55,1% i Comuni che garantiscono un'offerta di asili nido o servizi integrativi per la prima infanzia.

Dal punto di vista dell'organizzazione del servizio, l'ampliamento del questionario di indagine ha consentito di distinguere da un lato gli asili nido tradizionali (o i micronidi, se di dimensioni più piccole), dall'altro le così dette "sezioni primavera", ovvero servizi di asilo nido ubicati all'interno delle scuole dell'infanzia e rivolti ai bambini tra i 24 e i 36 mesi.

Nell'anno scolastico 2011/2012 risultano iscritti in questa particolare tipologia di asilo nido, finanziata e introdotta con l'anno scolastico 2007-2008, circa 12.500 bambini,

pari al 6,2% dei 201.565 bambini che usufruiscono dell'offerta di asili nido comunali o finanziati dai Comuni (Prospetto 3).

**Prospetto 2 - Indicatori dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anni scolastici dal 2003/04 al 2011/12**

TIPO DI SERVIZIO / INDICATORE	2003/04	2004/05	2005/06	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
<b>Asili nido</b>								
Percentuale di comuni coperti dal servizio (a)	32,8	35,2	36,7	38,3	40,9	48,3	47,4	48,1
Indice di copertura territoriale del servizio (b) (per 100 residenti 0-2 anni)	67,0	69,5	70,6	72,3	73,4	77,0	76,8	77,7
Indicatore di presa in carico degli utenti (c) (per 100 residenti 0-2 anni)	9,0	9,1	9,6	9,9	10,4	11,3	11,8	11,8
<b>Servizi integrativi</b>								
Percentuale di comuni coperti dal servizio (a)	11,9	14,0	15,1	23,0	23,7	23,8	21,4	17,1
Indice di copertura territoriale del servizio (b) (per 100 residenti 0-2 anni)	25,9	31,2	32,8	39,4	40,8	41,4	36,4	38,2
Indicatore di presa in carico degli utenti (c) (per 100 residenti 0-2 anni)	2,4	2,1	2,1	2,2	2,3	2,3	2,2	1,6
<b>Totale servizi per l'infanzia</b>								
Percentuale di comuni coperti dal servizio (a)	38,4	42,0	43,2	48,6	51,0	56,2	55,2	55,1
Indice di copertura territoriale del servizio (b) (per 100 residenti 0-2 anni)	70,1	71,9	73,1	77,7	78,2	80,2	80,5	81,3
Indicatore di presa in carico degli utenti (c) (per 100 residenti 0-2 anni)	11,4	11,2	11,7	12,0	12,7	13,6	14,0	13,5

Le regioni in cui si utilizzano maggiormente le sezioni primavera in rapporto al totale dell'offerta comunale sono il Molise, dove il 73% degli utenti degli asili nido rientrano in questa tipologia di servizio, la Calabria (22%), il Veneto (19%), la Basilicata e la Puglia (17% e 15% rispettivamente).

La spesa media per utente dei comuni per le sezioni primavera è pari a 6.179 euro, non molto inferiore alla spesa per gli asili nido veri e propri, pari a 6.434 euro l'anno per utente (in questi valori medi 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 i trasferimenti ad altri enti per integrazioni alle rette e per contributi alle strutture private).

In seguito all'ampliamento dei contenuti informativi dell'indagine sperimentato nell'ultimo anno di rilevazione, è possibile inoltre approfondire la composizione della spesa per gli asili nido comunali in base alle forme di gestione, distinguendo fra gestione diretta o affidata a soggetti terzi (Prospetto 4).

Degli oltre 155 mila bambini iscritti agli asili nido comunali nell'anno scolastico 2011/12, il 70% (pari a 108.077 bambini), risultano frequentare strutture gestite direttamente dai Comuni, mentre il rimanente 30% degli utenti (pari a 47.327 bambini) frequenta strutture comunali affidate a soggetti terzi. Per quanto riguarda il corrispondente volume di spesa, su un totale di circa 1 miliardo 138 milioni di euro spesi dai Comuni nel 2011, l'82% è destinato alla gestione diretta degli asili nido e il 18% ai costi dell'affidamento a terzi del servizio (Prospetto 4).

Nell'ambito delle strutture di titolarità dei Comuni, la spesa media per utente a livello nazionale è pari a 7.325 euro annui, ma varia da 8.606 euro annui nei servizi gestiti direttamente, ovvero con personale dipendente dall'Amministrazione comunale, a 4.400 euro per utente nelle strutture affidate in appalto a soggetti terzi. La quota a carico delle famiglie non mostra invece variazioni così rilevanti in base al tipo di gestione del servizio: 1.780 euro per utente nel primo caso, contro 1.548 nel secondo caso.

I dati raccolti con l'indagine rapida sono riferiti ai soli utenti delle strutture comunali o delle strutture private convenzionate o sovvenzionate dal settore pubblico, mentre sono esclusi dalla rilevazione gli utenti del privato tout-court, che dovrebbero invece concorrere all'obiettivo indicato dal Consiglio europeo del 2000. A tale riguardo l'indagine "Aspetti della vita quotidiana" svolta dall'Istat con cadenza annuale, rileva informazioni sull'utilizzo di servizi socio-educativi per la prima infanzia dal versante delle famiglie. In questa indagine, infatti, vengono rilevati gli aspetti fondamentali della vita quotidiana dei cittadini e i relativi comportamenti: famiglia, abitazione, istruzione, lavoro, tempo libero, condizioni di salute, micro-criminalità, funzionamento dei servizi di pubblica utilità, ecc.

L'indagine è di tipo campionario e fa parte di un sistema integrato di indagini sociali: le Indagini Multiscopo sulle famiglie.

Dall'indagine "Aspetti della vita quotidiana" riferita al 2010 risulta che il 16,3% del totale dei bambini tra zero e due anni frequentava un asilo nido (sia pubblico che privato)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per effetto della natura campionaria del dato, considerata anche l'esigua numerosità del fenomeno, la stima prodotta può variare da un minimo di 13,9% a un massimo di 18,7%.

## Tavole statistiche allegate

**Prospetto 1 - Asili nido comunali: utenti e spesa. Anni scolastici dal 2003/04 al 2010/11**

TIPO DI SERVIZIO / INDICATORE	2003/04	2004/05	2005/06	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
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
Totale spesa sostenuta dai comuni (milioni di euro)	851	900	953	1.020	1.118	1.182	1.227	1.245
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
Percentuale di spesa pagata dagli utenti	17,5	18,6	18,0	18,5	17,9	18,0	18,3	18,8

**Prospetto 2 - Indicatori dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anni scolastici dal 2003/04 al 2011/12**

TIPO DI SERVIZIO / INDICATORE	2003/04	2004/05	2005/06	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Asili nido								
Percentuale di comuni coperti dal servizio (a)	32,8	35,2	36,7	38,3	40,9	48,3	47,4	48,1
Indice di copertura territoriale del servizio (b) (per 100 residenti 0-2 anni)	67,0	69,5	70,6	72,3	73,4	77,0	76,8	77,7
Indicatore di presa in carico degli utenti (c) (per 100 residenti 0-2 anni)	9,0	9,1	9,6	9,9	10,4	11,3	11,8	11,8
Servizi integrativi								
Percentuale di comuni coperti dal servizio (a)	11,9	14,0	15,1	23,0	23,7	23,8	21,4	17,1
Indice di copertura territoriale del servizio (b) (per 100 residenti 0-2 anni)	25,9	31,2	32,8	39,4	40,8	41,4	36,4	38,2
Indicatore di presa in carico degli utenti (c) (per 100 residenti 0-2 anni)	2,4	2,1	2,1	2,2	2,3	2,3	2,2	1,6
Totale servizi per l'infanzia								
Percentuale di comuni coperti dal servizio (a)	38,4	42,0	43,2	48,6	51,0	56,2	55,2	55,1
Indice di copertura territoriale del servizio (b) (per 100 residenti 0-2 anni)	70,1	71,9	73,1	77,7	78,2	80,2	80,5	81,3
Indicatore di presa in carico degli utenti (c) (per 100 residenti 0-2 anni)	11,4	11,2	11,7	12,0	12,7	13,6	14,0	13,5

**Tavola 1 - Gli asili nido (a) : utenti, spesa dei Comuni, compartecipazione degli utenti e spesa complessiva, per regione, ripartizione geografica e tipologia del servizio - Anno 2011**

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Utenti (b)	Spesa dei comuni singoli o associati	Compartecipazione degli utenti	Totale spesa impegnata (Spesa pubblica e degli utenti)	Percentuale di spesa pagata dagli utenti	Spesa media per utente	
						Quota pagata dai comuni	Quota pagata dagli utenti
Totale asili nido (c)							
Piemonte	14.626	96.680.705	25.990.310	122.671.015	21,2	6.610	1.777
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	596	6.105.243	1.682.119	7.787.362	21,6	10.244	2.822
Liguria	5.222	41.044.351	5.423.991	46.468.342	11,7	7.860	1.039
Lombardia	44.550	180.264.235	67.469.066	247.733.301	27,2	4.046	1.514
Trentino-Alto Adige/Südtirol	3.808	32.436.607	8.433.031	40.869.638	20,6	8.518	2.215
Bolzano/Bozen	639	5.522.000	1.242.000	6.764.000	18,4	8.642	1.944
Trento	3.169	26.914.607	7.191.031	34.105.638	21,1	8.493	2.269
Veneto	16.731	75.608.042	23.453.108	99.061.150	23,7	4.519	1.402
Friuli-Venezia Giulia	5.722	25.405.073	5.387.888	30.792.961	17,5	4.440	942
Emilia-Romagna	30.839	195.955.821	54.298.981	250.254.802	21,7	6.354	1.761
Toscana	17.387	103.114.903	31.294.571	134.409.474	23,3	5.931	1.800
Umbria	4.605	23.218.601	5.324.227	28.542.828	18,7	5.042	1.156
Marche	6.663	29.940.985	10.401.595	40.342.580	25,8	4.494	1.561
Lazio	25.486	276.585.131	30.072.093	306.657.224	9,8	10.852	1.180
Abruzzo	2.833	14.339.517	3.333.526	17.673.043	18,9	5.062	1.177
Molise	810	2.346.326	505.508	2.851.834	17,7	2.897	624
Campania	3.412	26.598.840	2.250.705	28.849.545	7,8	7.796	660
Puglia	4.575	22.648.325	3.651.518	26.299.843	13,9	4.950	798
Basilicata	1.007	4.107.282	1.129.524	5.236.806	21,6	4.079	1.122
Calabria	1.271	3.654.336	512.596	4.166.932	12,3	2.875	403
Sicilia	7.439	65.056.752	4.339.478	69.396.230	6,3	8.745	583
Sardegna	3.983	20.279.894	4.024.718	24.304.612	16,6	5.092	1.010
Nord-ovest	64.994	324.094.534	100.565.486	424.660.020	23,7	4.987	1.547
Nord-est	57.100	329.405.543	91.573.008	420.978.551	21,8	5.769	1.604
Centro	54.141	432.859.620	77.092.486	509.952.106	15,1	7.995	1.424
Sud	13.908	73.694.626	11.383.377	85.078.003	13,4	5.299	818
Isole	11.422	85.336.646	8.364.196	93.700.842	8,9	7.471	732
<b>ITALIA</b>	<b>201.565</b>	<b>1.245.390.969</b>	<b>288.978.553</b>	<b>1.534.369.522</b>	<b>18,8</b>	<b>6.179</b>	<b>1.434</b>

(a) Sono comprese sia le strutture comunali che le rette e i contributi pagati dai comuni per gli utenti di asilo nido privati.

(b) Bambini iscritti al 31/12/2011.

(c) Nella definizione rientrano, oltre agli asili nido tradizionali, gli asili nido, i micronidi e le sezioni primavera.

**Tavola 1**      **Gli asili nido (a) : utenti, spesa dei Comuni, compartecipazione degli utenti e spesa complessiva, per regione, ripartizione geografica e tipologia del servizio - Anno 2011**  
(segue) -

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Utenti (b) singoli o associati	Spesa dei Comuni	Compartecipazione degli utenti	Totale spesa impegnata (Spesa pubblica e degli utenti)	Percentuale di spesa pagata dagli utenti	Spesa media per utente	
						Quota pagata dai Comuni	Quota pagata dagli utenti
Di cui: Nidi e Micronidi							
Piemonte	14.439	96.346.904	25.761.579	122.108.483	21,1	6.673	1.784
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	594	6.096.798	1.682.119	7.778.917	21,6	10.264	2.832
Liguria	4.748	39.565.727	5.117.356	44.683.083	11,5	8.333	1.078
Lombardia	42.900	174.654.975	66.349.777	241.004.752	27,5	4.071	1.547
Trentino-Alto Adige/Südtirol	3.808	32.436.607	8.433.031	40.869.638	20,6	8.518	2.215
Bolzano/Bozen	639	5.522.000	1.242.000	6.764.000	18,4	8.642	1.944
Trento	3.169	26.914.607	7.191.031	34.105.638	21,1	8.493	2.269
Veneto	13.613	72.633.255	22.668.066	95.301.321	23,8	5.336	1.665
Friuli-Venezia Giulia	5.459	24.775.390	5.322.188	30.097.578	17,7	4.538	975
Emilia-Romagna	28.692	191.463.536	53.070.076	244.533.612	21,7	6.673	1.850
Toscana	17.045	101.942.184	30.883.597	132.825.781	23,3	5.981	1.812
Umbria	4.163	22.387.897	5.121.305	27.509.202	18,6	5.378	1.230
Marche	6.564	29.814.599	10.309.935	40.124.534	25,7	4.542	1.571
Lazio	24.512	269.827.068	29.343.669	299.170.737	9,8	11.008	1.197
Abruzzo	2.638	13.960.248	3.189.612	17.149.860	18,6	5.292	1.209
Molise	220	1.650.704	428.264	2.078.968	20,6	7.503	1.947
Campania	3.225	26.307.117	2.152.575	28.459.692	7,6	8.157	667
Puglia	3.878	21.903.350	3.603.403	25.506.753	14,1	5.648	929
Basilicata	835	3.790.163	1.104.714	4.894.877	22,6	4.539	1.323
Calabria	994	3.349.843	456.784	3.806.627	12,0	3.370	460
Sicilia	7.188	64.528.981	4.294.537	68.823.518	6,2	8.977	597
Sardegna	3.515	18.817.584	3.775.072	22.592.656	16,7	5.354	1.074
<b>Nord-ovest</b>	<b>62.681</b>	<b>316.664.404</b>	<b>98.910.831</b>	<b>415.575.235</b>	<b>23,8</b>	<b>5.052</b>	<b>1.578</b>
<b>Nord-est</b>	<b>51.572</b>	<b>321.308.788</b>	<b>89.493.361</b>	<b>410.802.149</b>	<b>21,8</b>	<b>6.230</b>	<b>1.735</b>
<b>Centro</b>	<b>52.284</b>	<b>423.971.748</b>	<b>75.658.506</b>	<b>499.630.254</b>	<b>15,1</b>	<b>8.109</b>	<b>1.447</b>
<b>Sud</b>	<b>11.790</b>	<b>70.961.425</b>	<b>10.935.352</b>	<b>81.896.777</b>	<b>13,4</b>	<b>6.019</b>	<b>928</b>
<b>Isole</b>	<b>10.703</b>	<b>83.346.565</b>	<b>8.069.609</b>	<b>91.416.174</b>	<b>8,8</b>	<b>7.787</b>	<b>754</b>
<b>ITALIA</b>	<b>189.030</b>	<b>1.216.252.930</b>	<b>283.067.659</b>	<b>1.499.320.589</b>	<b>18,9</b>	<b>6.434</b>	<b>1.497</b>

**Tavola 1**      **Gli asili nido (a) : utenti, spesa dei Comuni, compartecipazione degli utenti e spesa complessiva, per regione, ripartizione geografica e tipologia del servizio - Anno 2011**  
(segue) -

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Utenti (b)	Spesa dei Comuni singoli o associati	Compartecipazione degli utenti	Totale spesa impegnata (Spesa pubblica e degli utenti)	Percentuale di spesa pagata dagli utenti	Spesa media per utente	
						Quota pagata dai Comuni	Quota pagata dagli utenti
Di cui: Sezioni Primavera							
Piemonte	187	333.801	228.731	562.532	40,7	1.785,0	1.223,2
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	2	8.445	-	8.445	-	4.222,5	-
Liguria	474	1.478.624	306.635	1.785.259	17,2	3.119,5	646,9
Lombardia	1.650	5.609.260	1.119.289	6.728.549	16,6	3.399,6	678,4
Trentino-Alto Adige/Südtirol	-	-	-	-	-	-	-
Bolzano/Bozen	-	-	-	-	-	-	-
Trento	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	3.118	2.974.787	785.042	3.759.829	20,9	954,1	251,8
Friuli-Venezia Giulia	263	629.683	65.700	695.383	9,4	2.394,2	249,8
Emilia-Romagna	2.147	4.492.285	1.228.905	5.721.190	21,5	2.092,4	572,4
Toscana	342	1.172.719	410.974	1.583.693	26,0	3.429,0	1.201,7
Umbria	442	830.704	202.922	1.033.626	19,6	1.879,4	459,1
Marche	99	126.386	91.660	218.046	42,0	1.276,6	925,9
Lazio	974	6.758.063	728.424	7.486.487	9,7	6.938,5	747,9
Abruzzo	195	379.269	143.914	523.183	27,5	1.945,0	738,0
Molise	590	695.622	77.244	772.866	10,0	1.179,0	130,9
Campania	187	291.723	98.130	389.853	25,2	1.560,0	524,8
Puglia	697	744.975	48.115	793.090	6,1	1.068,8	69,0
Basilicata	172	317.119	24.810	341.929	7,3	1.843,7	144,2
Calabria	277	304.493	55.812	360.305	15,5	1.099,3	201,5
Sicilia	251	527.771	44.941	572.712	7,8	2.102,7	179,0
Sardegna	468	1.462.310	249.646	1.711.956	14,6	3.124,6	533,4
<b>Nord-ovest</b>	<b>2.313</b>	<b>7.430.130</b>	<b>1.654.655</b>	<b>9.084.785</b>	<b>18,2</b>	<b>3.212,3</b>	<b>715,4</b>
<b>Nord-est</b>	<b>5.528</b>	<b>8.096.755</b>	<b>2.079.647</b>	<b>10.176.402</b>	<b>20,4</b>	<b>1.464,7</b>	<b>376,2</b>
<b>Centro</b>	<b>1.857</b>	<b>8.887.872</b>	<b>1.433.980</b>	<b>10.321.852</b>	<b>13,9</b>	<b>4.786,1</b>	<b>772,2</b>
<b>Sud</b>	<b>2.118</b>	<b>2.733.201</b>	<b>448.025</b>	<b>3.181.226</b>	<b>14,1</b>	<b>1.290,5</b>	<b>211,5</b>
<b>Isole</b>	<b>719</b>	<b>1.990.081</b>	<b>294.587</b>	<b>2.284.668</b>	<b>12,9</b>	<b>2.767,8</b>	<b>409,7</b>
<b>ITALIA</b>	<b>12.535</b>	<b>29.138.039</b>	<b>5.910.894</b>	<b>35.048.933</b>	<b>16,9</b>	<b>2.324,5</b>	<b>471,6</b>

**Tavola 1.1 – Gli asili nido (a): indicatori territoriali – Anno 2011**

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Percentuale di comuni coperti dal servizio (b)	Indice di copertura territoriale del servizio (c) (per 100 bambini 0-2 anni residenti nella regione)	Indicatore di presa in carico degli utenti (d) (per 100 residenti 0-2 anni)
Piemonte	22,1	72,1	12,5
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	89,2	97,0	15,6
Liguria	50,6	89,6	14,1
Lombardia	73,7	92,0	15,1
Trentino-Alto Adige/Südtirol	72,4	86,1	11,8
Bolzano/Bozen (e)	....	....	4,0
Trento	72,4	86,1	19,5
Veneto	79,0	89,5	11,7
Friuli - Venezia Giulia	100,0	100,0	18,2
Emilia - Romagna	84,2	98,0	24,4
Toscana	69,3	94,3	17,6
Umbria	55,4	90,8	19,1
Marche	49,4	86,0	15,5
Lazio	25,4	79,8	15,5
Abruzzo	32,5	74,8	8,1
Molise	22,8	66,2	11,0
Campania	20,5	40,1	1,9
Puglia	37,6	67,9	4,1
Basilicata	32,1	65,8	7,1
Calabria	13,0	44,1	2,4
Sicilia	37,9	68,7	5,1
Sardegna	20,2	62,2	9,8
Nord-ovest	52,0	86,7	14,3
Nord-est	82,6	93,7	17,1
Centro	46,6	85,7	16,4
Sud	24,3	52,9	3,5
Isole	29,2	67,3	6,1
ITALIA	48,1	77,7	11,8

(a) Questa voce comprende sia le strutture comunali che le rette pagate dai comuni per gli utenti di asilo nido privati.

(b) Percentuale di comuni in cui è attivo il servizio. Per il Trentino-Alto Adige, il Nord-est e per il totale Italia l'indicatore è calcolato al netto della provincia di Bolzano.

(c) Percentuale di bambini tra 0 e 2 anni che risiede in comuni in cui è presente il servizio. Per il Trentino-Alto Adige, il Nord-est e per il totale Italia l'indicatore è calcolato al netto della provincia di Bolzano.

(d) Utenti per 100 bambini tra 0 e 2 anni.

(e) Per la provincia di Bolzano non è disponibile il dato relativo al numero di comuni coperti dal servizio.

**Tavola 1.2 Servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia (a): utenti, spesa dei Comuni, -  
compartecipazione degli utenti e spesa complessiva, per regione e ripartizione geografica -  
Anno 2011**

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Utenti (b)	Spesa dei comuni singoli o associati	Compartecipazione degli utenti	Totale spesa impegnata (Spesa pubblica e degli utenti) (c)	Percentuale di spesa pagata dagli utenti	Spesa media per utente	
						Quota pagata dai comuni	Quota pagata dagli utenti
Piemonte	2.835	1.627.085	298.695	1.925.780	15,5	574	105
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	204	649.716	177.659	827.375	21,5	3.185	871
Liguria	1.011	1.591.283	166.312	1.757.595	9,5	1.574	165
Lombardia	7.210	13.207.187	1.220.050	14.427.237	8,5	1.832	169
Trentino-Alto Adige/Südtirol	1.762	6.543.737	1.950.528	8.494.265	23,0	3.714	1.107
Bolzano/Bozen	1.136	5.127.950	1.899.400	7.027.350	27,0	4.514	1.672
Trento	626	1.415.787	51.128	1.466.915	3,5	2.262	82
Veneto	1.811	1.873.846	356.468	2.230.314	16,0	1.035	197
Friuli-Venezia Giulia	775	652.424	105.978	758.402	14,0	842	137
Emilia-Romagna	2.636	5.707.142	1.328.340	7.035.482	18,9	2.165	504
Toscana	2.487	5.399.281	1.734.463	7.133.744	24,3	2.171	697
Umbria	957	1.652.905	239.929	1.892.834	12,7	1.727	251
Marche	580	1.166.623	238.166	1.404.789	17,0	2.011	411
Lazio	1.454	4.448.324	1.017.448	5.465.772	18,6	3.059	700
Abruzzo	481	390.817	103.773	505.994	20,5	813	216
Molise	--	-	-	-	-	-	-
Campania	1.639	2.568.653	261.982	2.830.635	9,3	1.567	160
Puglia	486	226.360	6.480	232.840	2,8	466	13
Basilicata	25	31.611	-	31.611	-	1.264	-
Calabria	48	100.151	1.040	101.191	1,0	2.086	22
Sicilia	380	660.866	77.225	738.091	10,5	1.739	203
Sardegna	1.136	1.859.159	244.502	2.103.661	11,6	1.637	215
Nord-ovest	11.260	17.075.271	1.862.716	18.937.987	9,8	1.516	165
Nord-est	6.984	14.777.149	3.741.314 3.230.006	18.518.463	20,2	2.116	536
Centro	5.478	12.667.133	373.275	15.897.139	20,3	2.312	590
Sud	2.679	3.317.592	-	3.702.271	10,1	1.238	139
Isole	1.516	2.520.025	321.727 9.529.038	2.841.752	11,3	1.662	212
ITALIA	27.917	50.357.170	-	59.897.612	15,9	1.804	341

(a) In questa categoria rientrano i nidi famiglia e i servizi integrativi per la prima infanzia.

(b) Bambini iscritti al 31/12/2011.

(c) La spesa impegnata comprende, in alcuni casi, la compartecipazione del Ssn, pertanto può non coincidere con la somma delle quote pagate dai comuni e dagli utenti.

**Tavola 1.3 - Servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia (a) : indicatori territoriali – Anno 2011**

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Percentuale di comuni coperti dal servizio (b)	Indice di copertura territoriale del servizio (c) (per 100 bambini 0-2 anni residenti nella regione)	Indicatore di presa in carico degli utenti (d) (per 100 residenti 0-2 anni)
Piemonte	5,5	37,5	2,4
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	21,6	43,3	5,4
Liguria	23,4	66,2	2,7
Lombardia	24,3	41,3	2,4
Trentino-Alto Adige/Südtirol	42,4	73,4	5,5
Bolzano/Bozen (e)	....	....	7,1
Trento	42,4	73,4	3,8
Veneto	8,1	21,9	1,3
Friuli - Venezia Giulia	36,7	45,8	2,5
Emilia - Romagna	25,3	54,6	2,1
Toscana	32,4	59,1	2,5
Umbria	32,6	74,6	4,0
Marche	10,5	33,4	1,3
Lazio	7,9	50,0	0,9
Abruzzo	35,1	35,5	1,4
Molise	-	-	-
Campania	29,8	45,2	0,9
Puglia	3,5	4,3	0,4
Basilicata	1,5	0,8	0,2
Calabria	1,5	19,3	0,1
Sicilia	5,6	21,3	0,3
Sardegna	15,9	33,1	2,8
Nord-ovest	16,7	42,3	2,5
Nord-est	22,5	40,0	2,1
Centro	17,9	52,3	1,7
Sud	16,1	27,0	0,7
Isole	10,7	23,8	0,8
ITALIA	17,1	38,2	1,6

(a) In questa categoria rientrano i micronidi, i nidi famiglia e i servizi integrativi per la prima infanzia.

(b) Percentuale di comuni in cui è attivo il servizio. Per il Trentino-Alto Adige, il Nord-est e per il totale Italia l'indicatore è calcolato al netto della provincia di Bolzano.

(c) Percentuale di bambini tra 0 e 2 anni che risiede in comuni in cui è presente il servizio. Per il Trentino-Alto Adige, il Nord-est e per il totale Italia l'indicatore è calcolato al netto della provincia di Bolzano.

(d) Utenti per 100 bambini tra 0 e 2 anni.

(e) Per la provincia di Bolzano non è disponibile il dato relativo al numero di comuni coperti dal servizio.

**Tavola 1.4 - Gli asili nido comunali (a): utenti, spesa dei Comuni, compartecipazione degli utenti e spesa complessiva, per regione, ripartizione geografica e tipo di gestione - Anno 2011**

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Utenti (b)	Spesa dei comuni singoli o associati	Compartecipazione degli utenti	Totale spesa impegnata (Spesa pubblica e degli utenti)	Percentuale di spesa pagata dagli utenti	Spesa media per utente	
						Quota pagata dai comuni	Quota pagata dagli utenti
Totale asili nido comunali							
Piemonte	13.458	93.180.529	25.742.920	118.923.449	21,6	6.924	1.913
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	584	5.975.824	1.644.380	7.620.204	21,6	10.233	2.816
Liguria	4.524	39.928.572	5.423.991	45.352.563	12,0	8.826	1.199
Lombardia	31.273	157.630.077	62.856.458	220.486.535	28,5	5.040	2.010
Trentino-Alto Adige/Südtirol	3.769	32.374.672	8.419.376	40.794.048	20,6	8.590	2.234
Bolzano/Bozen	639	5.522.000	1.242.000	6.764.000	18,4	8.642	1.944
Trento	3.130	26.852.672	7.177.376	34.030.048	21,1	8.579	2.293
Veneto	11.599	71.159.023	23.174.847	94.333.870	24,6	6.135	1.998
Friuli-Venezia Giulia	2.509	19.474.598	5.071.891	24.546.489	20,7	7.762	2.021
Emilia-Romagna	25.801	181.479.342	52.354.173	233.833.515	22,4	7.034	2.029
Toscana	13.838	92.415.824	26.758.641	119.174.465	22,5	6.678	1.934
Umbria	2.848	20.778.330	4.915.617	25.693.947	19,1	7.296	1.726
Marche	5.502	27.578.417	9.945.074	37.523.491	26,5	5.012	1.808
Lazio	17.571	242.627.666	20.716.700	263.344.366	7,9	13.808	1.179
Abruzzo	2.632	14.145.041	3.305.510	17.450.551	18,9	5.374	1.256
Molise	544	1.953.583	505.058	2.458.641	20,5	3.591	928
Campania	3.241	26.482.846	2.234.950	28.717.796	7,8	8.171	690
Puglia	3.609	21.088.541	2.985.903	24.074.444	12,4	5.843	827
Basilicata	950	3.946.950	1.128.804	5.075.754	22,2	4.155	1.188
Calabria	964	3.305.540	498.596	3.804.136	13,1	3.429	517
Sicilia	7.280	64.925.519	4.318.869	69.244.388	6,2	8.918	593
Sardegna	2.908	17.960.389	3.652.197	21.612.586	16,9	6.176	1.256
<b>Nord-ovest</b>	<b>49.839</b>	<b>296.715.002</b>	<b>95.667.749</b>	<b>392.382.751</b>	<b>24,4</b>	<b>5.953</b>	<b>1.920</b>
<b>Nord-est</b>	<b>43.678</b>	<b>304.487.635</b>	<b>89.020.287</b>	<b>393.507.922</b>	<b>22,6</b>	<b>6.971</b>	<b>2.038</b>
<b>Centro</b>	<b>39.759</b>	<b>383.400.237</b>	<b>62.336.032</b>	<b>445.736.269</b>	<b>14,0</b>	<b>9.643</b>	<b>1.568</b>
<b>Sud</b>	<b>11.940</b>	<b>70.922.501</b>	<b>10.658.821</b>	<b>81.581.322</b>	<b>13,1</b>	<b>5.940</b>	<b>893</b>
<b>Isole</b>	<b>10.188</b>	<b>82.885.908</b>	<b>7.971.066</b>	<b>90.856.974</b>	<b>8,8</b>	<b>8.136</b>	<b>782</b>
<b>ITALIA</b>	<b>155.404</b>	<b>1.138.411.283</b>	<b>265.653.955</b>	<b>1.404.065.238</b>	<b>18,9</b>	<b>7.325</b>	<b>1.709</b>

(a) Questa voce comprende gli asili nido di cui sono titolari i comuni singoli o associati.

(b) Bambini iscritti al 31/12/2011.

**Tavola 1.4 Gli asili nido comunali (a): utenti, spesa dei Comuni, compartecipazione degli utenti e spesa complessiva, per regione, ripartizione geografica e tipo di gestione - Anno 2011**  
(segue) -

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Utenti (b)	Spesa dei comuni singoli o associati	Compartecipazione degli utenti	Totale spesa impegnata (Spesa pubblica e degli utenti)	Percentuale di spesa pagata dagli utenti	Spesa media per utente	
						Quota pagata dai comuni	Quota pagata dagli utenti
Di cui: Servizi a Gestione Diretta							
Piemonte	9.579	73.872.215	19.274.382	93.146.597	20,7	7.712	2.012
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	175	1.860.033	440.882	2.300.915	19,2	10.629	2.519
Liguria	3.562	35.544.728	4.223.460	39.768.188	10,6	9.979	1.186
Lombardia	22.863	129.978.121	50.298.945	180.277.066	27,9	5.685	2.200
Trentino-Alto Adige/Südtirol	1.848	17.917.769	3.805.232	21.723.001	17,5	9.696	2.059
Bolzano/Bozen	639	5.522.000	1.242.000	6.764.000	18,4	8.642	1.944
Trento	1.209	12.395.769	2.563.232	14.959.001	17,1	10.253	2.120
Veneto	6.396	54.909.026	13.716.955	68.625.981	20,0	8.585	2.145
Friuli-Venezia Giulia	1.759	16.770.585	3.806.231	20.576.816	18,5	9.534	2.164
Emilia-Romagna	17.744	134.391.196	38.953.155	173.344.351	22,5	7.574	2.195
Toscana	8.729	72.451.353	18.224.952	90.676.305	20,1	8.300	2.088
Umbria	1.901	16.568.643	3.494.482	20.063.125	17,4	8.716	1.838
Marche	3.962	21.419.284	7.894.438	29.313.722	26,9	5.406	1.993
Lazio	15.281	232.741.143	16.623.145	249.364.288	6,7	15.231	1.088
Abruzzo	1.607	10.491.160	2.121.046	12.612.206	16,8	6.528	1.320
Molise	153	866.086	113.738	979.824	11,6	5.661	743
Campania	2.484	24.614.968	1.862.146	26.477.114	7,0	9.909	750
Puglia	2.273	17.359.950	2.247.706	19.607.656	11,5	7.637	989
Basilicata	235	1.046.659	218.265	1.264.924	17,3	4.454	929
Calabria	458	1.671.157	200.123	1.871.280	10,7	3.649	437
Sicilia	6.189	58.652.237	3.614.548	62.266.785	5,8	9.477	584
Sardegna	879	7.037.662	1.268.132	8.305.794	15,3	8.006	1.443
<b>Nord-ovest</b>	<b>36.179</b>	<b>241.255.097</b>	<b>74.237.669</b>	<b>315.492.766</b>	<b>23,5</b>	<b>6.668</b>	<b>2.052</b>
<b>Nord-est</b>	<b>27.747</b>	<b>223.988.576</b>	<b>60.281.573</b>	<b>284.270.149</b>	<b>21,2</b>	<b>8.073</b>	<b>2.173</b>
<b>Centro</b>	<b>29.873</b>	<b>343.180.423</b>	<b>46.237.017</b>	<b>389.417.440</b>	<b>11,9</b>	<b>11.488</b>	<b>1.548</b>
<b>Sud</b>	<b>7.210</b>	<b>56.049.980</b>	<b>6.763.024</b>	<b>62.813.004</b>	<b>10,8</b>	<b>7.774</b>	<b>938</b>
<b>Isole</b>	<b>7.068</b>	<b>65.689.899</b>	<b>4.882.680</b>	<b>70.572.579</b>	<b>6,9</b>	<b>9.294</b>	<b>691</b>
<b>ITALIA</b>	<b>108.077</b>	<b>930.163.975</b>	<b>192.401.963</b>	<b>1.122.565.938</b>	<b>17,1</b>	<b>8.606</b>	<b>1.780</b>

(a) Questa voce comprende gli asili nido di cui sono titolari i comuni singoli o associati.

(b) Bambini iscritti al 31/12/2011.

**Tavola 1.4**      **Gli asili nido comunali (a): utenti, spesa dei Comuni, compartecipazione degli**  
**(segue) -**      **utenti e spesa complessiva, per regione, ripartizione geografica e tipo di**  
**gestione - Anno 2011**

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Utenti (b)	Spesa dei comuni singoli o associati	Compartecipazione degli utenti	Totale spesa impegnata (Spesa pubblica e degli utenti)	Percentuale di spesa pagata dagli utenti	Spesa media per utente	
						Quota pagata dai comuni	Quota pagata dagli utenti
Di cui: Servizi a Gestione Affidata a Terzi							
Piemonte	3.879	19.308.314		6.468.538			
				25.776.852	25,1	4.978	1.668
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	409	4.115.791		1.203.498			
				5.319.289	22,6	10.063	2.943
Liguria	962	4.383.844		1.200.531			
				5.584.375	21,5	4.557	1.248
Lombardia	8.410	27.651.956	12.557.513	40.209.469	31,2	3.288	1.493
Trentino-Alto Adige/Südtirol	1.921	14.456.903		4.614.144			
				19.071.047	24,2	7.526	2.402
Bolzano/Bozen	-	-		-			
	1.921			4.614.144			
Trento		14.456.903		19.071.047	24,2	7.526	2.402
Veneto	5.203	16.249.997		9.457.892			
				25.707.889	36,8	3.123	1.818
Friuli-Venezia Giulia	750	2.704.013		1.265.660			
				3.969.673	31,9	3.605	1.688
Emilia-Romagna	8.057	47.088.146	13.401.018	60.489.164	22,2	5.844	1.663
Toscana	5.109	19.964.471		8.533.689			
				28.498.160	29,9	3.908	1.670
Umbria	947	4.209.687		1.421.135			
				5.630.822	25,2	4.445	1.501
Marche	1.540	6.159.133		2.050.636			
				8.209.769	25,0	3.999	1.332
Lazio	2.290	9.886.523		4.093.555			
				13.980.078	29,3	4.317	1.788
Abruzzo	1.025	3.653.881		1.184.464			
				4.838.345	24,5	3.565	1.156
Molise	391	1.087.497		391.320			
				1.478.817	26,5	2.781	1.001
Campania	757	1.867.878		372.804			
				2.240.682	16,6	2.467	492
Puglia	1.336	3.728.591		738.197			
				4.466.788	16,5	2.791	553
Basilicata	715	2.900.291		910.539			
				3.810.830	23,9	4.056	1.273
Calabria	506	1.634.383		298.473			
				1.932.856	15,4	3.230	590
Sicilia	1.091	6.273.282		704.321			
				6.977.603	10,1	5.750	646
Sardegna	2.029	10.922.727		2.384.065			
				13.306.792	17,9	5.383	1.175
Nord-ovest	13.660	55.459.905	21.430.080	76.889.985	27,9	4.060	1.569
Nord-est	15.931	80.499.059	28.738.714	109.237.773	26,3	5.053	1.804
Centro	9.886	40.219.814	16.099.015	56.318.829	28,6	4.068	1.628
				3.895.797			
Sud	4.730	14.872.521		18.768.318	20,8	3.144	824
				3.088.386			
Isole	3.120	17.196.009		20.284.395	15,2	5.512	990
<b>ITALIA</b>	<b>47.327</b>	<b>208.247.308</b>	<b>73.251.992</b>	<b>281.499.300</b>	<b>26,0</b>	<b>4.400</b>	<b>1.548</b>

(a) Questa voce comprende gli asili nido di cui sono titolari i comuni singoli o associati.

(b) Bambini iscritti al 31/12/2011.

**Tavola I contributi e le rette per asili nido (a): utenti, spesa dei Comuni, compartecipazione degli utenti e spesa complessiva, per regione e ripartizione geografica - Anno 2011**

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Utenti (b)	Spesa dei comuni singoli o associati	Compartecipazione degli utenti	Totale spesa impegnata (Spesa pubblica e degli utenti)	Percentuale di spesa pagata dagli utenti	Spesa media per utente	
						Quota pagata dai comuni	Quota pagata dagli utenti
Piemonte	1.168	3.500.176	247.390	3.747.566	6,6	2.997	212
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	12	129.419	37.739	167.158	22,6	10.785	3.145
Liguria	698	1.115.779	-	1.115.779	-	1.599	-
Lombardia	13.277	22.634.158	4.612.608	27.246.766	16,9	1.705	347
Trentino-Alto Adige/Südtirol	39	61.935	13.655	75.590	18,1	1.588	350
Bolzano/Bozen	-	-	-	-	-	-	-
Trento	39	61.935	13.655	75.590	18,1	1.588	350
Veneto	5.132	4.449.019	278.261	4.727.280	5,9	867	54
Friuli-Venezia Giulia	3.213	5.930.475	315.997	6.246.472	5,1	1.846	98
Emilia-Romagna	5.038	14.476.479	1.944.808	16.421.287	11,8	2.873	386
Toscana	3.549	10.699.079	4.535.930	15.235.009	29,8	3.015	1.278
Umbria	1.757	2.440.271	408.610	2.848.881	14,3	1.389	233
Marche	1.161	2.362.568	456.521	2.819.089	16,2	2.035	393
Lazio	7.915	33.957.465	9.355.393	43.312.858	21,6	4.290	1.182
Abruzzo	201	194.476	28.016	222.492	12,6	968	139
Molise	266	392.743	450	393.193	0,1	1.476	2
Campania	171	115.994	15.755	131.749	12,0	678	92
Puglia	966	1.559.784	665.615	2.225.399	29,9	1.615	689
Basilicata	57	160.332	720	161.052	0	2.813	13
Calabria	307	348.796	14.000	362.796	3,9	1.136	46
Sicilia	159	131.233	20.609	151.842	13,6	825	130
Sardegna	1.075	2.319.505	372.521	2.692.026	13,8	2.158	347
<b>Nord-ovest</b>	<b>15.155</b>	<b>27.379.532</b>	<b>4.897.737</b>	<b>32.277.269</b>	<b>15,2</b>	<b>1.807</b>	<b>323</b>
<b>Nord-est</b>	<b>13.422</b>	<b>24.917.908</b>	<b>2.552.721</b>	<b>27.470.629</b>	<b>9,3</b>	<b>1.856</b>	<b>190</b>
<b>Centro</b>	<b>14.382</b>	<b>49.459.383</b>	<b>14.756.454</b>	<b>64.215.837</b>	<b>23,0</b>	<b>3.439</b>	<b>1.026</b>
<b>Sud</b>	<b>1.968</b>	<b>2.772.125</b>	<b>724.556</b>	<b>3.496.681</b>	<b>20,7</b>	<b>1.409</b>	<b>368</b>
<b>Isole</b>	<b>1.234</b>	<b>2.450.738</b>	<b>393.130</b>	<b>2.843.868</b>	<b>13,8</b>	<b>1.986</b>	<b>319</b>
<b>ITALIA</b>	<b>46.161</b>	<b>106.979.686</b>	<b>23.324.598</b>	<b>130.304.284</b>	<b>17,9</b>	<b>2.318</b>	<b>505</b>

(a) Questa voce comprende i contributi e le integrazioni alle rette per utenti di asili nido privati.

(b) Bambini iscritti al 31/12/2011.

**Tavola 1.6 – I servizi per la prima infanzia (a) : indicatori territoriali – Anno 2011**

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Percentuale di comuni coperti dal servizio (b)	Indice di copertura territoriale del servizio (c) (per 100 bambini 0-2 anni residenti nella regione)	Indicatore di presa in carico degli utenti (d) (per 100 residenti 0-2 anni)
Piemonte	25,3	74,2	14,9
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	89,2	97,0	21,0
Liguria	63,0	93,0	16,9
Lombardia	81,3	94,0	17,5
Trentino-Alto Adige/Südtirol	87,6	95,3	17,3
Bolzano/Bozen (e)	....	....	11,1
Trento	87,6	95,3	23,3
Veneto	80,9	90,8	13,0
Friuli - Venezia Giulia	100,0	100,0	20,7
Emilia - Romagna	85,3	98,2	26,5
Toscana	73,9	95,5	20,1
Umbria	58,7	91,3	23,0
Marche	53,1	88,0	16,9
Lazio	31,2	80,7	16,4
Abruzzo	56,4	85,4	9,5
Molise	22,8	66,2	11,0
Campania	45,6	57,9	2,8
Puglia	38,8	68,6	4,5
Basilicata	33,6	66,6	7,3
Calabria	13,2	44,1	2,5
Sicilia	41,0	71,3	5,3
Sardegna	31,3	71,5	12,6
Nord-ovest	58,0	88,8	16,8
Nord-est	86,1	94,9	19,2
Centro	51,3	86,8	18,0
Sud	36,4	61,9	4,2
Isole	36,2	71,3	6,9
ITALIA	55,1	81,3	13,5

(a) Questa voce comprende le 4 voci del modello di rilevazione, relative ai servizi per la prima infanzia

(b) Percentuale di comuni in cui è attivo il servizio. Per il Trentino-Alto Adige, il Nord-est e per il totale Italia l'indicatore è calcolato al netto della provincia di Bolzano.

(c) Percentuale di bambini tra 0 e 2 anni che risiede in comuni in cui è presente il servizio. Per il Trentino-Alto Adige, il Nord-est e per il totale Italia l'indicatore è calcolato al netto della provincia di Bolzano.

(d) Utenti per 100 bambini tra 0 e 2 anni.

(e) Per la provincia di Bolzano non è disponibile il dato relativo al numero di comuni coperti dal servizio.

## **I servizi socio – educativi per la prima infanzia: progetto sperimentale volto alla creazione e implementazione di un sistema informativo nazionale (S.I.N.S.E.)**

*Adriana Ciampa e Oreste Nazzaro – Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

### **Premessa**

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 socio-assistenziali.

Permangono tuttavia esigenze informative fundamentalmente 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 socio-educativi 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.