



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**

**ESTRATTO**

Istituto  
degli  
Innocenti





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



**Rapporto al 31 dicembre 2012**

**ESTRATTO**



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

### **Avvertenza**

Questo documento rappresenta un estratto del Rapporto di Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia al 31 dicembre 2012, e raccoglie, oltre alla Premessa, i tre contributi di carattere generale.

Il testo integrale del Rapporto è consultabile nel sito del Centro di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza [minori.it](http://www.minori.it), nello spazio dedicato al Monitoraggio Piano nidi (<http://www.minori.it/piano-straordinario-nidi/rapporti-di-monitoraggio>).

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 9

### **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 11

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

dal monitoraggio annuale 2012

di *Aldo Fortunati* – Istituto degli Innocenti di Firenze 23

### **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 41

**Appendice tavole statistiche** 58



## **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.

# **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

	<b>Intesa 26 set 07</b> Piano straordinario nidi	<b>Intesa 14 feb 08</b> Piano straordinario nidi	<b>Intesa 7 ott 10</b> Servizi per la prima infanzia e servizi per la famiglia	<b>Intesa 2 feb 12</b> Servizi per la prima infanzia e ADI	<b>Intesa 19 apr 12</b> Servizi per la prima infanzia e servizi per anziani e famiglia	<b>Totale risorse Intese</b>
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.

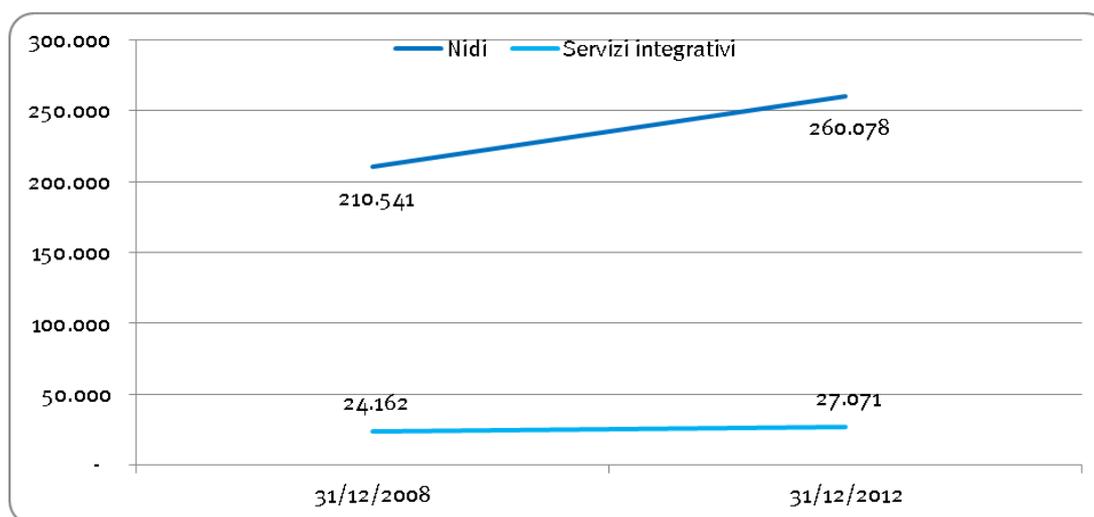
## Il nidi e i servizi educativi integrativi nelle attività di monitoraggio

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.**

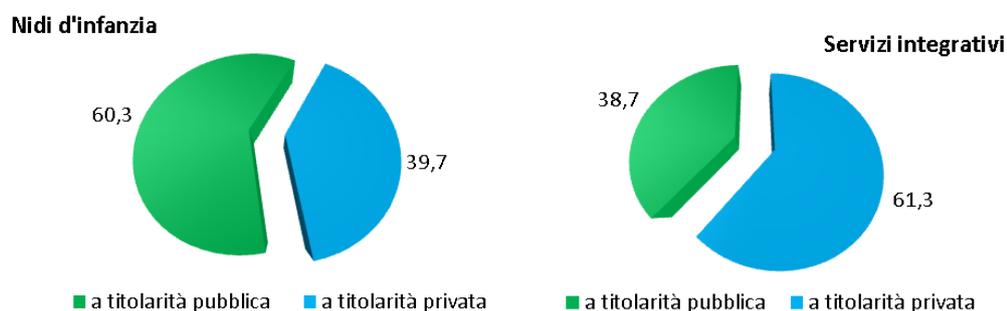


2. la relazione tra pubblico e privato si conferma come elemento fortemente caratteristico sia nello sviluppo che nella caratterizzazione del sistema dell'offerta, almeno da due punti di vista:

- 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

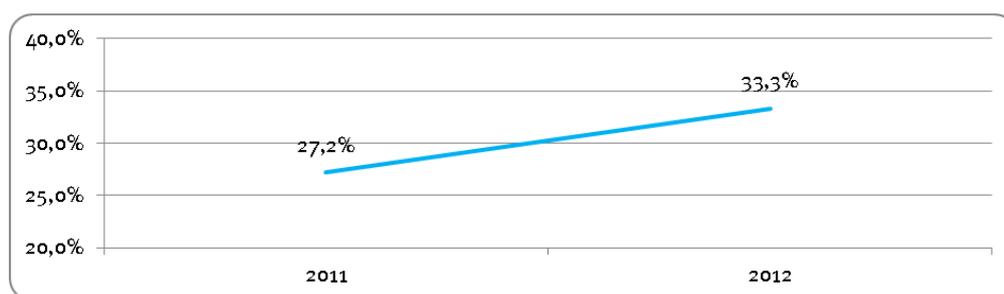
percentuale sale a 38,70% se si considerano i posti resi disponibili nelle medesime unità di offerta rispetto a tutti i posti offerti dal sistema. Se ne deriva agevolmente che i servizi a titolarità pubblica concentrano la loro maggiore rilevanza sul nido, cioè sulla tipologia largamente centrale nel 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).

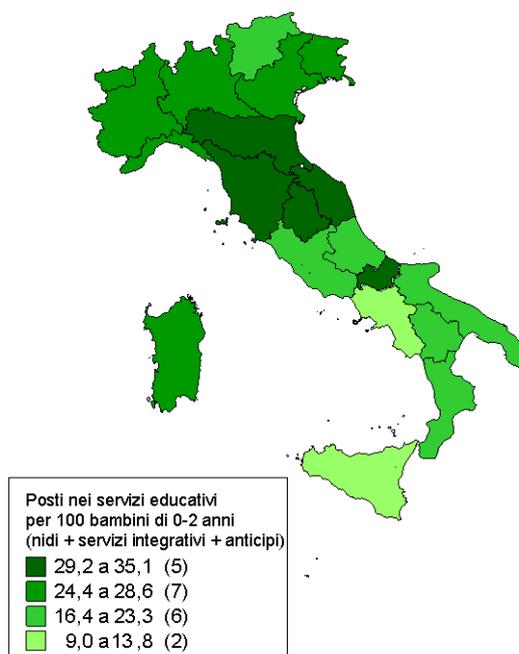
In questo caso (vedi ancora la tavola 1), la complessiva copertura corrisponde alla percentuale del 22,4% e si compone di un tasso di copertura del 17,7% da parte dei nidi, del 2,2% da parte dei servizi educativi integrativi e del 5,2% nel caso degli accessi di bambini "anticipatari" alle scuole dell'infanzia.

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.

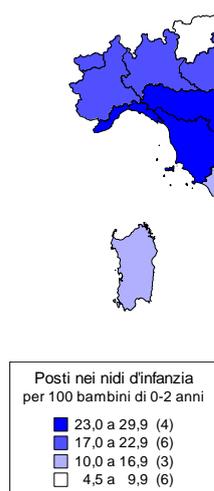
**(Grafico 4) – Percentuale di posti/utenti per 100 bambini di 0-2 anni; accoglienza complessiva nei nidi, nei servizi integrativi e nelle scuole dell'infanzia da parte di anticipatori per Regione e Provincia autonoma al 31/12/2012.**

**Accoglienza complessiva**

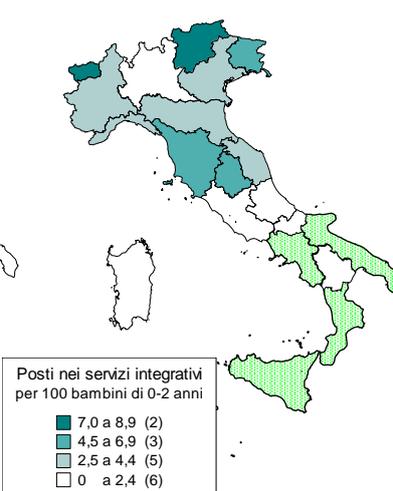


**(Grafico 5) – Posti/utenti per 100 bambini 0-2 anni secondo la tipologia di offerta per Regione e provincia autonoma – al 31/12/2012.**

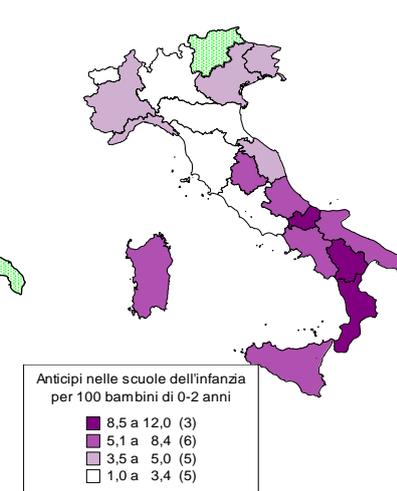
**Nidi d'infanzia**



**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:

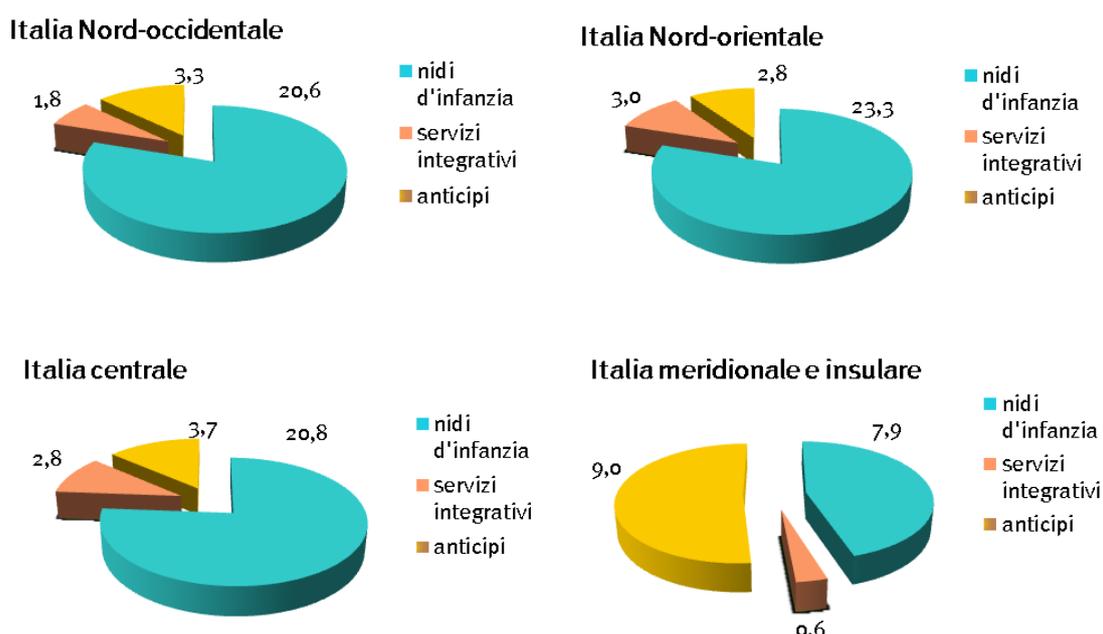
- in primo luogo, nidi e servizi integrativi sono concentrati nel centro/nord e molto meno nel sud e nelle isole (la percentuale di copertura – sempre per macro-aree – nel centro-nord oscilla fra 20,6 e 23,3 per i nidi e fra 1,8 e 3,0 per i servizi integrativi, mentre per sud e isole le analoghe percentuali 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 anticipatari, 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 anticipatari 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 anticipatari 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	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).

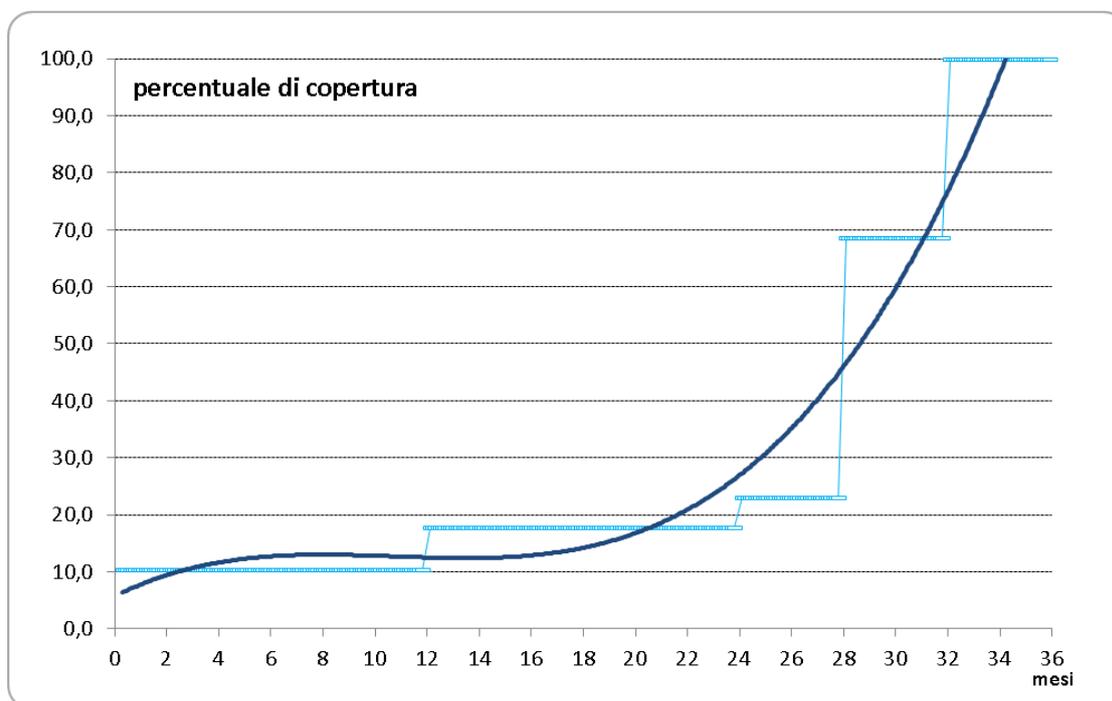
Il pur moderato incremento del tasso di copertura non deve produrre facili entusiasmi, considerando che nell'ultimo anno flette negativamente la misura della numerosità della popolazione 0-2, con un decremento stimabile in una percentuale di circa il 4%.

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.

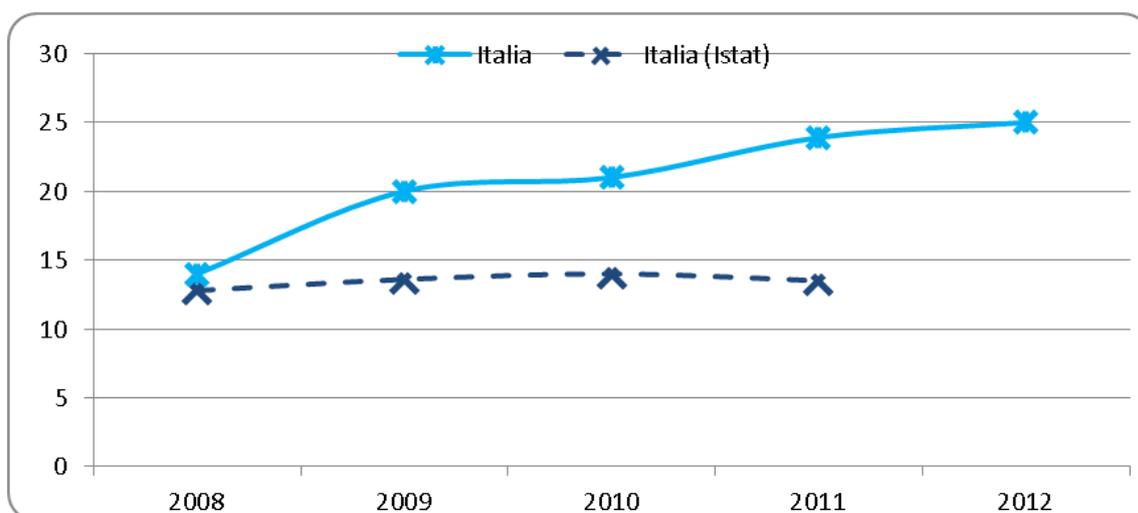
Secondo l'ultimo rapporto pubblicato con riferimento ai dati dell'anno scolastico 2011-12<sup>4</sup>, "Nell'anno scolastico 2011/2012 sono 155.404 i bambini di età tra zero e due anni compiuti, iscritti agli asili nido comunali; altri 46.161 usufruiscono di asili nido convenzionati o sovvenzionati dai 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 9, 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.

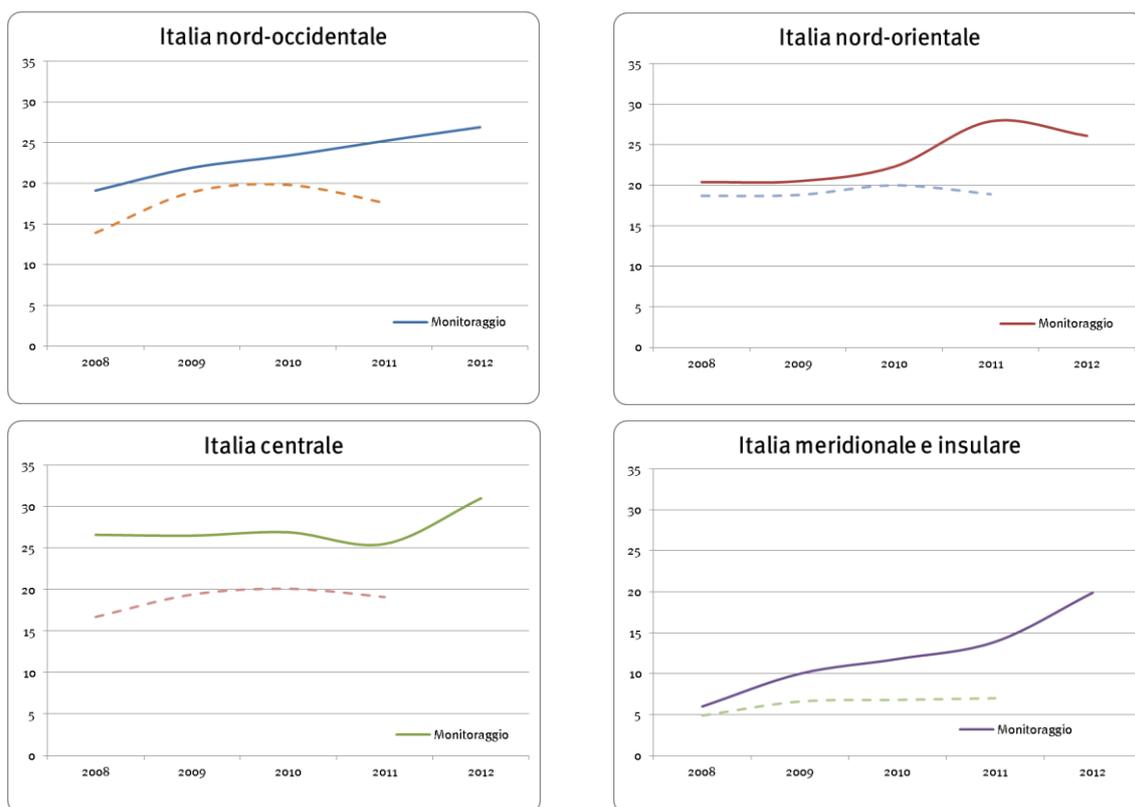
Giova ricordare come tale tesi sia indirettamente sostenuta dalla lettura del dato della percentuale del costo di gestione dei servizi pubblici (comunali o privati convenzionati) che effettivamente va a gravare come carico tariffario sulle famiglie utenti, una percentuale che proprio ISTAT (vedi rapporto 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 10 – 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.



