Dipartimento per le Politiche della Famiglia

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

Istituto degli Innocenti

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

Rapporto al 31 dicembre 2013

ESTRATTO

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

Rapporto al 31 dicembre 2013

ESTRATTO

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

Rapporto al 31 dicembre 2013

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.

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:

Ermenegilda Siniscalchi, Capo Dipartimento Politiche per la famiglia Presidenza del Consiglio; Luciana Saccone, Direttore Generale Dipartimento Politiche per la Famiglia Presidenza del Consiglio; Silvana Riccio, Ministero degli Interni; 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; Stefania Porchia, Statistica Sinodé.

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 2013, 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, nello spazio dedicato al Monitoraggio Piano nidi (http://www.minori.it/piano-straordinario-nidi/rapporti-di-monitoraggio).

Collaborazione al gruppo di approfondimento sul tema della qualità dei servizi educativi:
Luciana Saccone, Dipartimento per le politiche della famiglia; Aldo Fortunati, Istituto degli Innocenti; Maurizio Parente, Istituto degli Innocenti; Lamberto Baccini, ANCI nazionale; Sabrina Gastaldi, ANCI nazionale; Gino Passarini, Regione Emilia-Romagna; Sandra Benedetti, Regione Emilia-Romagna; Angela Fuzzi, Regione Emilia-Romagna; Marilena Pillati, Regione Emilia-Romagna; Giulia Bonafè, Regione Emilia-Romagna; Nadia Bazzano, Regione Liguria; Marco Musso, Regione Piemonte; Maria Gradogna, Regione Piemonte; Marida Cardillo, Regione Piemonte; Vito Abbatantuono, Regione Puglia; Sara Mele, Regione Toscana; Jessica Magrini, Regione Toscana; Francesco Nuti, Regione Toscana; Lilia Bottiglia, Regione Toscana; Patrizia Talozzi, Regione Toscana; Monica Dal Bon, Provincia Autonoma di Trento; Maddalena Saggiomo, Provincia Autonoma di Trento; Caterina Fruet, Provincia Autonoma di Trento; Gerhard Maier, Provincia Autonoma di Bolzano; Davide Delia, Regione Sicilia; Giuseppina Barbera, Regione Sicilia; Michela D'Andri, Friuli Venezia Giulia; Federica Lausi, Regione Umbria; Lorenzo Evangelisti, Regione Umbria; Moira Sannipoli, Regione Umbria; Katia Trippetti, Regione Umbria; Maria Grazia Mariani, Regione Umbria; Maria Paola Fedeli, Regione Umbria; Samantha Bonucci, Regione Umbria; Serenella Francioni, Regione Umbria; Antonella Migliore, Regione Valle d'Aosta; Francesco Fusto, Regione Calabria; Francesca Riina, Regione Calabria; Maria Citro, Regione Campania; Anna Ferrante, Regione Abruzzo; Tito Vezio Viola, Regione Abruzzo; Luana Di Cintio, Regione Abruzzo; Luisa Panara, Regione Abruzzo; Antonio Mazzarotto, Regione Lazio; Stefania Dini, Regione Lazio; Francesco Pugliese, Regione Lazio; Rodolfo Mazzolini, Regione Lazio; Antonia Labonia, Regione Lazio; Anna Sellini, Regione Lazio; Patrizia Fincato, Regione Veneto; Caterina Corte, Regione Sardegna; Maria Antonia Sias, Regione Sardegna.

Hanno collaborato:
Toni Compagno, funzionario Area educativa; Cristina Gabbiani, coordinatrice Attività educative IDI; Arianna Pucci, ricercatrice Area educativa IDI.

Elaborazione tabelle e grafici e impaginazione:
Diego Brugnoni, Area Educativa IDI

Stampa:
Litografia IP di Firenze

SOMMARIO

Premessa

di *Ermenegilda Siniscalchi* – Capo Dipartimento per le Politiche della Famiglia 9

DAL PIANO STRAORDINARIO AD OGGI 11
i provvedimenti del governo per lo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia

di *Luciana Saccone* – Dipartimento Per Le Politiche Della Famiglia

DAL PIANO STRAORDINARIO AD OGGI 23
dati, tendenze e prospettive del sistema integrato dei servizi educativi per l'infanzia

di *Aldo Fortunati* – Istituto degli Innocenti di Firenze

VERSO LINEE GUIDA PER IL SISTEMA INTEGRATO DI SERVIZI EDUCATIVI 41
un documento di riflessione sulla qualità

APPENDICE
Apparato statistico 57

PREMESSA

di *Ermenegilda Siniscalchi* – Capo Dipartimento per le Politiche della Famiglia

Con la "Strategia UE 2020" l'Unione Europea e i suoi stati membri hanno ritenuto necessario concentrare i propri sforzi nella costruzione di un'economia intelligente, sostenibile e solidale perché solo queste priorità e il loro rafforzamento reciproco possono permettere il raggiungimento di elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. Nell'ambito dei cinque ambiziosi obiettivi – in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima/energia – da raggiungere entro il 2020, i servizi per l'infanzia da 0 a 3 anni rivestono un ruolo essenziale per l'innalzamento dei livelli di istruzione e l'inclusione sociale. Come la Commissione Europea stessa ha ribadito nella Comunicazione "Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori" del 17 febbraio 2011 (COM (2011) 66 definitivo) e nella Raccomandazione "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale" del 20 febbraio 2013 (2013/112/UE).

I dati più recenti in merito all'impatto della crisi sulle famiglie ci dicono che queste sono fortemente in difficoltà, sia per un effetto diretto della riduzione delle opportunità occupazionali dei singoli che la compongono, ma anche perché un sistema di Welfare come quello italiano ha sempre considerato la famiglia come uno dei suoi pilastri. In realtà, questa ha sempre meno risorse materiali e immateriali per continuare a svolgere il suo insostituibile ruolo per lo sviluppo armonico della società, senza contare i processi di trasformazione che oggi attraversano la famiglia, o meglio le famiglie nella pluralità di forme che essa va assumendo, e il sistema di Welfare esistente non è stato ancora adeguato a queste nuove realtà. L'effetto negativo più immediato, che si registra ormai da alcuni anni e che non possiamo non ricordare anche in questo rapporto, è la progressiva contrazione della fecondità, a cui si accompagnano l'aumento della disoccupazione femminile e la povertà infantile. La popolazione anziana aumenta e il rapporto tra generazioni diviene sempre più squilibrato. 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). Diversi sono gli studi e le ricerche di questi ultimi anni che descrivono l'impatto negativo dell'invecchiamento della popolazione sulla tenuta del sistema di welfare, previdenziale, assistenziale e sanitario e sulla stessa famiglia.

Un altro elemento di criticità che permane a tutti i livelli e in tutti i settori è quella di un paese diviso nettamente in due. L'ultimo Rapporto SVIMEZ, che parla di un Sud Italia a rischio di desertificazione umana e industriale, racconta di una parte di paese da dove si continua a emigrare (116mila abitanti nel solo 2013) e a non fare figli.

Le politiche per la famiglia e il loro adeguarsi ai rilevanti cambiamenti in corso, come descritti negli approfondimenti presenti nel rapporto, rimangono fondamentali per contribuire alla tenuta complessiva del sistema paese nel breve, medio e lungo periodo. La famiglia è, infatti, il primo luogo all'interno del quale le diverse persone che ne fanno parte esprimono ed elaborano i propri bisogni e le proprie attese, le diverse generazioni si confrontano direttamente e definiscono insieme strategie, più o meno adeguate, rispetto all'interazione con il contesto socio culturale che le circonda e lo spazio immediatamente disponibile per praticare la conciliazione e la condivisione del lavoro di cura.

Gli interventi promossi in questi anni dal Dipartimento a favore dello sviluppo dei servizi per la prima infanzia sono andati proprio nella direzione di sostenere le famiglie, in particolare nel difficile equilibrio tra sfera privata e sfera pubblica, vita e lavoro, e a partire dal Piano Straordinario del 2007 hanno dato un contributo importante nel perseguimento degli obiettivi di Barcellona prima e di quelli più recenti della Strategia UE 2020 dopo. Infatti, è possibile rilevare che il tasso di copertura dei servizi educativi

che accolgono bambini 0-2 a livello nazionale è passato dal 24,4 del 2012 al 25,8 del 2013 e in particolare quello dell'Italia meridionale e insulare ha avuto un incremento dal 13,4 al 21,8.
In relazione alle specifiche difficoltà delle Regioni del Sud, che presentavano, e ancora hanno, livelli di copertura bassi, sono state destinate negli anni maggiori risorse statali; inoltre, 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. A completamento di tali azioni è stato avviato un programma di intervento straordinario, il PAC - Piano d'Azione e Coesione per i Servizi di cura all'Infanzia e agli Anziani non autosufficienti - a cui partecipano il Dipartimento per le politiche della famiglia ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e la cui attuazione è stata affidata al Ministero dell'Interno, individuato quale autorità di gestione responsabile, rivolto proprio a Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. La lettura dei dati e delle informazioni disponibili nel presente rapporto ci dicono che nell'ultimo decennio si è vista una crescita tendenziale della tenuta e dell'ampliamento dell'offerta di "nido" rispetto alle tipologie integrative, della diversificazione dell'offerta, del ruolo sempre più importante del privato come ente gestore soprattutto nei servizi integrativi, dell'accoglienza anticipata alle scuole per l'infanzia soprattutto nel sud pur nella permanenza di forti differenze territoriali. Dal lato della domanda si registra invece una maggiore difficoltà delle famiglie a sostenere le rette e delle amministrazioni comunali a sostenere il sistema integrato, quindi un aumento di elementi di criticità nella copertura dell'offerta.
Come già evidenziato nel rapporto precedente, in un contesto variegato e complesso come quello dei servizi per l'infanzia da 0 a 3 anni nelle diverse regioni italiane, è importante che si diffonda sempre (di) più l'idea di promuovere un sistema di *Welfare Community*, all'interno del quale le risorse e gli attori disponibili interagiscano e siano valorizzati in maniera integrata, diventando sempre più consapevoli del proprio ruolo e di quello degli altri e capaci di farsi carico dei problemi della comunità. Ciò non significa, naturalmente, scegliere a priori ciò che è più opportuno ed efficace, ma lavorare lungo alcune direttrici principali, quali l'approccio integrato, proattivo e innovativo che, sempre ponendo al centro il bambino e la sua crescita armonica, siano di maggiore supporto e sostegno, in maniera modulare, alle famiglie nel loro insieme e nelle diverse situazioni, più o meno critiche, per sostenerle nei propri progetti di vita.
Il tema della qualità dei servizi, intorno al quale è stato portato avanti il percorso all'interno del gruppo di monitoraggio, ha una particolare rilevanza perché contribuisce alla attuazione concreta delle politiche di pari opportunità per i bambini dell'intero territorio italiano. I nidi e i servizi integrativi per l'infanzia da 0 a 3 anni non hanno e non devono più avere un carattere assistenziale, ma essere considerati come luoghi dove i più piccoli possano vivere esperienze significative, elaborate e realizzate da personale qualificato in ambienti funzionali alla loro crescita. Infatti, le numerose indagini condotte a livello internazionale e nazionale evidenziano come dei servizi così intesi abbiano ricadute positive non solo sulla crescita e lo sviluppo dei bambini, ma anche sulle famiglie che trovano in essi oltre ad un aiuto nella conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, uno spazio di incontro, confronto e crescita della propria dimensione genitoriale.
I dati, le informazioni, le analisi e gli approfondimenti offerti dal presente rapporto mostrano come il "Piano straordinario del 2007" abbia attivato, animato e sostenuto un processo di rinnovamento, riflessione e sviluppo delle politiche e degli interventi in materia a livello centrale, regionale e locale, che può essere utile continuare. Anche alla luce degli ultimi provvedimenti a livello centrale, regionale e locale appare sempre più sentita la necessità di andare verso la definizione di politiche sistemiche per le famiglie che, pur tenendo conto delle specificità territoriali, definiscano una quadro di riferimento nazionale che permetta a tutti i nuclei di convivenza nel loro insieme, e non solo alle singole persone che ne fanno parte, di potersi avvalere nel lungo periodo di servizi di qualità, facilmente accessibili ed economicamente sostenibili.

DAL PIANO STRAORDINARIO AD OGGI
i provvedimenti del governo per lo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia

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

Introduzione

In occasione del Consiglio europeo di Barcellona nel 2002, gli Stati membri si erano posti l'obiettivo comune di garantire, entro il 2010, l'accesso a strutture educative a tempo pieno dell'infanzia ad almeno il 90% dei bambini in età compresa tra i 3 anni e 5 anni, e ad almeno il 33% dei bambini al di sotto dei 3 anni. Ad oggi l'Italia ha raggiunto il primo obiettivo del 90%, ma non ancora quello del 33%. Sulla scorta degli obiettivi di Barcellona, ai quali sono seguiti quelli della "Strategia dell'Unione Europea 2020", l'attività principale del Dipartimento per le politiche della famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri si è concentrata soprattutto sull'incremento dei luoghi destinati alla cura dell'infanzia e dell'educazione pre-scolastica, per incrementare il numero di bambini che accedono a questi servizi e consentire a un maggior numero di genitori, soprattutto madri, di inserirsi nel mercato del lavoro.

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 caratterizzino 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 nell'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 e 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: l'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 all'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 rivolo 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 dell'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 all'inclusione e l'investimento sul capitale umano dei bambini dei servizi per la prima infanzia costituiscono un valido sostegno alle donne e ai genitori in 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[1], 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 per le politiche della famiglia destina

[1] Intesa del 26 settembre 2007, integrata dalla Intesa del 14 febbraio 2008

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.

Alle risorse fin qui presentate 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. Il Dipartimento per le politiche della famiglia ha promosso un primo piano di finanziamento triennale e, in applicazione di quanto previsto dal Governo nella Legge finanziaria n. 296/06, nel mese di settembre 2007 ha sancito una apposita Intesa in Conferenza Unificata che ha consentito l'avvio del Piano straordinario triennale per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia. Con successive Intese di riparto del Fondo per le Politiche per la famiglia nel 2010 e 2012, il Dipartimento ha continuato a trasferire risorse alle Regioni per potenziare l'offerta dei servizi per la prima infanzia e garantirne la qualità.

Complessivamente il Dipartimento, nel periodo 2007-2012, ha stanziato a favore delle Regioni risorse pari a 616.462.000,00 euro per lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia, risorse che hanno permesso la realizzazione di oltre 55mila nuovi posti nei servizi e l'avvio di una importante fase di attenzione ed investimenti nel settore anche in termini di qualità dei servizi. Una tendenza confermata in questo rapporto dall'analisi dei dati più recenti.

L'erogazione delle risorse finanziarie

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

Piano straordinario per lo sviluppo del sistema dei servizi socio educativi per la prima infanzia 2007-2009 e Intese successive

Ripartizione delle risorse statali secondo le Intese 2007 e 2008, 2010 e 2012

	Intesa 26 set 07 Piano straordinario nidi	Intesa 14 feb 08 Piano straordinario nidi	Intesa 7 ott 10 Servizi per la prima infanzia e servizi per la famiglia	Intesa 2 feb 12 Servizi per la prima infanzia e ADI	Intesa 19 apr 12 Servizi per la prima infanzia e servizi per anziani e famigila	Totale risorse Intese
Piemonte	17.512.157	5.483.468	7.181.160,0	1.795.000	3.231.000	**35.202.785**
Valle d'Aosta	814.020	254.889	288.613,0	72.500	130.500	**1.560.521**
Lombardia	42.536.392	13.319.145	14.149.712,0	3.537.500	6.367.500	**79.910.249**
prov.Bolzano	2.249.055	704.232	823.645,0	205.000	369.000	**4.350.933**
prov.Trento	2.280.456	714.064	844.178,0	210.000	378.000	**4.426.699**
Veneto	22.437.765	7.025.792	7.276.843,0	1.820.000	3.276.000	**41.836.401**
Friuli	5.639.151	1.765.751	2.193.450,0	547.500	985.500	**11.131.352**
Liguria	5.975.673	1.871.124	3.019.194,0	755.000	1.359.000	**12.979.991**
Emilia Romagna	20.403.597	6.388.846	7.083.800,0	1.770.000	3.186.000	**38.832.244**
Toscana	16.720.484	5.235.577	6.554.596,0	1.640.000	2.952.000	**33.102.656**
Umbria	3.653.156	1.143.889	1.641.711,0	410.000	738.000	**7.586.756**
Marche	7.024.197	2.199.441	2.645.418,0	662.500	1.192.500	**13.724.056**
Lazio	29.450.405	9.221.615	8.600.424,0	2.150.000	3.870.000	**53.292.443**
Abruzzo	7.670.793	2.401.906	2.451.171,0	612.500	1.102.500	**14.238.870**
Molise	2.296.807	719.184	797.665,0	200.000	360.000	**4.373.656**
Campania	58.141.640	18.205.516	9.982.914,0	2.495.000	4.491.000	**93.316.070**
Puglia	30.395.536	9.517.557	6.976.912,0	1.745.000	3.141.000	**51.776.005**
Basilicata	4.081.345	1.277.965	1.230.438,0	307.500	553.500	**7.450.748**
Calabria	16.917.157	5.297.160	4.112.312,0	1.027.500	1.849.500	**29.203.628**
Sicilia	36.081.165	11.297.862	9.185.438,0	2.297.500	4.135.500	**62.997.464**
Sardegna	7.719.049	2.417.016	2.960.406,0	740.000	1.332.000	**15.168.471**
	340.000.000	106.462.000	100.000.000	25.000.000	45.000.000	**616.462.000**

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 dall'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 *tranche*, 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 più del 92% delle risorse stanziate, ovvero 571.715.984,00 euro dei complessivi 616.462.000,00 euro, che sono quindi a disposizione dei territori per raggiungere l'obiettivo di incrementare i posti presso i servizi socio educativi per la prima infanzia e sostenere i costi e la qualità.

Al 30 novembre 2014, con riferimento al primo triennio 2007-2009 rimangono da erogare le risorse dell'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 all'Intesa 2010 rimangono da erogare le risorse alla Regione Campania –

9.982.914 euro. Mentre ad aprile del corrente anno è stato erogato un importo definitivo di 288.613,00 euro alla Regione Valle d'Aosta.

Per quanto attiene l'intesa del 2 febbraio 2012 sono pervenute, al 30 ottobre 2014, specifiche richieste di erogazione del finanziamento, accompagnate dagli atti programmatori regionali da parte di 17 Regioni. Rimangono ancora da erogare risorse pari ad euro 2.567.500,00 nei confronti della Regione Campania, che non ha ancora avviato i necessari atti programmatori, e della Regione Val d'Aosta.

In relazione all'Intesa del 19 aprile 2012, a seguito degli atti programmatori regionali, al 30 ottobre 2014, sono stati siglati accordi attuativi ed è stato erogato, come previsto, il 60% delle risorse assegnate a diciotto Regioni. Inoltre alle Regioni Piemonte, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Umbria, Abruzzo e Molise è stato erogato anche il saldo. Complessivamente ad oggi rimangono da erogare alle Regioni 15.094.000,00 euro. Da questo quadro emerge che, anche per queste intesa la Regione Campania, non ha ancora avviato la programmazione delle risorse e siglato l'accordo previsto.

Complessivamente rimangono da erogare risorse pari a 44.745.695,00 euro ripartite con le Intese a favore delle Regioni e Provincie Autonome.

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 stanziate per Esercizio Finanziario e da erogare al 30 novembre 2014

	Intese 2007 e 2008: Piano triennale			Intesa 2010	Intese 2012	TOTALE risorse stanziate	*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	*1.435.621*
Lombardia	17.514.985	25.829.849	12.510.704	14.149.712,0	9.905.000	79.910.249	*77.363.249*
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	*41.836.984*
Friuli	2.322.003	3.424.324	1.658.574	2.193.450,0	1.533.000	11.131.351	*10.737.151*
Liguria	2.460.571	3.628.675	1.757.551	3.018.184,0	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	*38.832.244*
Toscana	6.884.905	10.153.365	4.917.789	6.554.596,0	4.592.000	33.102.655	*31.921.855*
Umbria	1.504.241	2.218.346	1.074.458	1.641.711,0	1.148.000	7.586.755	*7.586.555*
Marche	2.892.316	4.265.381	2.065.940	2.645.418,0	1.855.000	13.724.056	*13.247.056*
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	*4.373.656*
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	*50.519.605*
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	*61.343.264*
Sardegna	3.178.432	4.687.324	2.270.309	2.860.406,0	2.072.000	15.168.471	*14.635.671*
TOTALE	140.000.000	206.461.882	100.000.000	100.000.000	70.000.000	616.461.882	*571.715.984*

I Piani regionali

Regioni	Risorse programmate (2007/2013)			Risorse assegnate (2007/2013)		
	Finanziamento da Piano nazionale	Co-finanziamento previsto da piano nazionale	Ulteriori finanziamenti definiti	Finanziamento da Piano nazionale	Co-finanziamento previsto da piano nazionale	Ulteriori finanziamenti definiti
Piemonte	€ 32.702.625	€ 20.433.330	/	€ 32.702.625	€ 19.904.320,94	€ 100.001
Valle d'Aosta	€ 1.488.022,09	€ 38.984.724	/	€ 1.488.022,09	€ 38.984.724	/
Liguria	€ 12.979.990,38	€ 3.915.171,30	€ 62.705	€ 12.979.990,38	€ 3.915.171,30	€ 62.705
Lombardia	€ 62.555.538	€ 16.756.661	/	€ 62.555.538	€ 16.756.661	/
Bolzano	€ 2.953.288,30	€ 885.986,49	€ 13.009.174,36	€ 2.291.801	/	€ 12.044.231,76
Trento	€ 3.838.699	€ 96.414.448	€. 9.444.064,23	€ 3.838.699	€ 96.414.448	€. 9.444.064,23
Veneto	€ 38.109.558	€127.734.840,76	€ 16.254.000	€ 38.109.558	€127.734.840,76	€ 17.754.000
Friuli-Ven. Giulia	€ 10.037.901,79	€ 17.748.538,84	€ 30.281.500	€ 8.604.901	€ 10.748.538,84	€ 35.850.131,62
Emilia-Romagna	€ 37.032.243	€ 41.608.826,50	€ 8.650.000	€ 37.032.243	€ 41.608.826,50	€ 8.650.000
Toscana	€ 28.706.060	€ 3.293.409	€ 3.293.409	€ 25.170.842,64	€ 7.349.765,02	€ 237.135
Umbria	€ 6.347.045,21	€ 1.439.113,57	€ 4.948.147,24	€ 6.347.045,21	€ 1.439.113,57	€ 4.948.147,24
Marche	€ 11.869.056	€ 4.611.819	€ 39.350.812,85	€ 10.449.408,18	€ 4.611.819	€ 39.350.812,85
Lazio	€ 55.601.419,30	€ 18.074.480,22	/	€ 55.601.419,30	€ 18.074.480,22	/
Abruzzo	€ 12.697.199	€ 4.854.298,84	/	€ 12.697.199	€ 4.854.298,84	/
Molise	€ 5.456.978,40	€ 1.667.000,43	€ 2.027.356,04	€ 3.625.896	€ 1.667.000,43	€ 1.427.356,04
Campania	€ 76.347.156	€ 93.944.180	/	€ 9.986.169,90	€ 29.292.519,98	/
Puglia	€ 51.776.005	€ 42.848.286	€ 45.509.433,10	€ 50.519.605	€ 42.848.286	€ 9.522.040
Basilicata	€ 7.450.747,24	€ 6.365.690,76	€ 3.453.401	€ 6.589.747,24	€ 6.365.690,76	€ 3.453.401
Calabria	€ 31.567.023,23	€ 9.783.737	€ 6.000.000	€ 27.986.371,23	€ 9.783.737	€ 6.000.000
Sicilia	€ 58.861.964	€ 41.000.000	€ 8.207.049,50	€ 47.379.026	€ 41.000.000	/
Sardegna	€ 17.560.338	€ 5.537.699	€ 3.000.000	€ 16.060.564	€ 5.537.699	€ 3.000.000

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 2012/2013, rimangono forti le differenze territoriali, i bambini fra 0 e 2 anni che usufruiscono di asili nido comunali o finanziati dai comuni variano dal 3,6% dei residenti al Sud al 17,5% al Centro. La percentuale dei Comuni che garantiscono la presenza del servizio varia dal 22,5% al Sud al 76,3% al Nord-est. Rimane dunque ampio il divario tra le Regioni nell'offerta pubblica di servizi socio-educativi per la prima infanzia, soprattutto tra il mezzogiorno e il resto del paese. Ad esempio, nella distribuzione regionale dell'indicatore di presa in carico degli utenti per l'anno 2012/2013, ai due estremi vi sono la Calabria con il 2,1% e l'Emilia- Romagna con il 27,3%.
Questa evidenza, presente fin dalla prima attività di monitoraggio, ha portato all'avvio di un programma di intervento straordinario, il PAC - Piano d'Azione e Coesione per i Servizi di cura all'Infanzia e agli Anziani non autosufficienti - a cui partecipano il Dipartimento per le politiche della famiglia ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e la cui attuazione è stata affidata al Ministero dell'Interno, individuato quale autorità di gestione responsabile, 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. Un aggiornamento sullo stato di attuazione del PAC è presente in questo rapporto.
Sebbene i dati disponibili sui finanziamenti non siano – come evidenziato anche dalla tabella sottostante – sempre completi al proposito, si può comunque osservare che non tutte le Regioni e Province autonome prevedono stanziamenti ordinari finalizzati a sostenere il sistema dei servizi educativi per la prima infanzia del loro territorio.

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 e all'avanzamento finanziario, sia dati quantitativi sull'offerta dei servizi, sia informazioni sulla normativa regionale di settore e sulla organizzazione regionale dell'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 e quantitativo

La suddetta **Scheda di monitoraggio**, che permette di verificare il livello di attuazione del Piano straordinario in termini di utilizzo delle risorse sia di quelle statali erogate sia di tutti gli interventi realizzati dalla Regione con riferimento ai servizi per la prima infanzia, è stata utilizzata anche per il monitoraggio della Intesa 2010 e delle Intese 2012.

Tramite la stessa scheda sono rilevati presso le Regioni i dati quantitativi relativi all'offerta di servizi per l'infanzia da 0 a 3 anni, 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.

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, 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.

Il risultato del dibattito all'interno dei gruppi tematici ha portato alla elaborazione di importanti riflessioni che, oltre ad essere state raccolte nel Rapporto di Monitoraggio del 2012, hanno costituito il punto di partenza del nuovo percorso sviluppato nel 2014 che si è concentrato sulla qualità nei servizi educativi per la prima infanzia. L'attenzione è stata posta in particolare su: il sistema integrato e le tipologie di servizi; gli standard ambientali e funzionali dei servizi; gli ambiti come livello intermedio per la programmazione delle politiche; i procedimenti di autorizzazione e accreditamento; riflessioni sulle prospettive di aggiornamento normativo.

Il documento di orientamento contenente le proposte condivise è presentato 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, costituendo 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 1.259 milioni del 2012) 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.

Sul lato della domanda si è intervenuti, operando in parte con agevolazioni fiscali e, più di recente, con la legge di riforma del mercato del lavoro (n. 92/2012), che all'art. 4, comma 24, lett. b) introduce in via sperimentale per gli anni 2013-2015 la possibilità per le lavoratrici di richiedere un contributo economico utilizzabile alternativamente per il servizio di baby-sitting e per far fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia. Nonostante l'impegno profuso, certamente rimangono criticità degne di attenzione: ancora oggi i tassi di accoglienza dei nidi e dei servizi integrativi per la prima infanzia rimangono bassi (19,7%), con qualche eccezione per alcune Regioni del Centro-Nord. Nel corso del tempo, si è cercato di arginare tale problema mettendo in campo altre opportunità che, tuttavia, lasciano aperte numerose perplessità (pensiamo in questo caso soprattutto agli accessi anticipati alla scuola dell'infanzia da parte di bambini ancora molto più piccoli di quelli cui tale servizio educativo è originariamente destinato).

Appare utile, peraltro, evidenziare la netta spaccatura tra il Mezzogiorno e il resto del Paese, con Regioni come l'Emilia Romagna, la Toscana e l'Umbria che nel 2013 raggiungono rispettivamente percentuali di copertura per la prima infanzia (asili nido e servizi integrativi pubblici e privati) pari al 34,2%, 31,7% e 32,3%, e Regioni come l'Abruzzo, la Calabria e la Sicilia che registrano percentuali pari al 9,4%, 6,1%, 5,9%. Lo stato dei servizi per l'infanzia nelle Regioni meridionali, inoltre, continua a rappresentare una delle più evidenti cause indirette che concorrono ad aggravare il basso tasso di natalità e dell'occupazione femminile.

Ultimi aggiornamenti in merito ai provvedimenti in materia nel 2014

Intesa, ai sensi dell'articolo 1, comma 1252, della legge 27 dicembre 2006, n° 296 del 5 agosto 2014.
Sancita con Decreto di Riparto delle risorse del Fondo per le politiche della Famiglia, per l'anno 2014, l'Intesa destina alle Regioni e alle Province Autonome 5.000.000 euro per attività di competenza regionale e degli enti locali, in base all'art. 1 commi 1259 e 1260, della legge 27 dicembre 2006 n° 296, per finanziare attività a favore della prima infanzia e delle responsabilità genitoriali. Le risorse finanziarie sono ripartite per ciascuna Regione e Provincia autonoma applicando i criteri per la ripartizione del Fondo per le Politiche Sociali.

Disegno di Legge Delega del 10 luglio 2014 Riforma della Pubblica amministrazione (Disegno di Legge n. 1577) che nell'Articolo 11 "Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche" prevede:

- al comma 1: misure per favorire il ricorso alle diverse forme di lavoro *part-time*, nonché il ricorso al telelavoro, attraverso l'utilizzazione delle nuove possibilità offerte dall'innovazione tecnologica, sperimentando forme di *co-working* e *smart-working*.
- al comma 2: Iniziative per garantire ai pubblici dipendenti con figli piccoli o parenti anziani la possibilità di fruire di servizi di supporto alla genitorialità,
- al comma 3: demanda ad una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione degli indirizzi attuativi delle predette misure,
- al comma 4: un finanziamento per gli anni 2014-2016 dal Fondo già previsto dall'art. 596 del codice dell'ordinamento militare, per la realizzazione di asili nido presso caserme del Ministero della difesa in via di dismissione. I suddetti asili saranno accessibili prioritariamente da figli minori dipendenti delle amministrazioni pubbliche, nonché da figli minori di soggetti estranei all'amministrazione che non trovano collocazione nelle strutture pubbliche comunali.

DDL c.d. Jobs Act (Disegno di Legge n. 1428) approvato dal Senato nella sua terza versione l'8 ottobre 2014, si occupa anche della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per garantire adeguato sostegno alla genitorialità, attraverso misure volte a tutelare la maternità delle lavoratrici e favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per la generalità dei lavoratori, partendo dalla revisione e l'aggiornamento di quelle esistenti. I principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega in questa materia specifica prevedono:
- La ricognizione delle categorie di lavoratrici beneficiarie dell'indennità di maternità, nella prospettiva di estendere, eventualmente anche in modo graduale, tale prestazione a tutte le categorie di donne lavoratrici. Potrebbe essere ritenuto opportuno valutare se la formulazione del principio in esame indichi con chiarezza le ulteriori categorie a cui si faccia riferimento, dal momento che, in base al testo unico in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151, per le categorie di lavoratrici subordinate, autonome (ivi comprese le libere professioniste) o aventi rapporti di collaborazione coordinata e continuativa già sono previsti trattamenti di maternità;
- L'estensione alle lavoratrici madri "parasubordinate" del diritto alla prestazione di maternità anche in assenza del versamento dei contributi da parte del committente - cosiddetto principio di automaticità della prestazione.
- L'introduzione di un credito d'imposta (inteso ad incentivare il lavoro femminile) per le donne lavoratrici, anche autonome, che abbiano figli minori o – figli disabili non autosufficienti e che si trovino al di sotto di una determinata soglia di reddito individuale complessivo, nonché l'armonizzazione del regime delle detrazioni (dall'imposta sui redditi) per il coniuge a carico .
- L'introduzione del suddetto credito d'imposta sembra poter incidere anche in ambiti sui quali già opera

l'attuale regime delle detrazioni per il coniuge a carico, con riferimento ai casi in cui, nell'attuale ordinamento, il soggetto, pur avendo redditi (in ipotesi, redditi da lavoro), resti, in ragione del basso livello degli stessi, a carico del coniuge (anche ai fini del diritto di quest'ultimo alle corrispondenti detrazioni)39; la prevista "armonizzazione" potrebbe, dunque, riferirsi a tale àmbito di eventuale sovrapposizione;

- L'incentivazione di accordi collettivi intesi a facilitare la flessibilità dell'orario di lavoro e la flessibilità dell'impiego di premi di produttività, al fine di favorire la conciliazione tra l'esercizio delle responsabilità di genitore, l'assistenza alle persone non autosufficienti e l'attività lavorativa, anche attraverso il ricorso al telelavoro considera anche l'eventuale riconoscimento, compatibilmente con il diritto ai riposi settimanali ed alle ferie annuali retribuite, della possibilità di cessione fra lavoratori dipendenti dello stesso datore di lavoro di tutti o parte dei giorni di riposo aggiuntivi (rispetto a quelli previsti dalle norme statali) spettanti in base al contratto collettivo nazionale, in favore del lavoratore genitore di figlio minore che necessiti di presenza fisica e cure costanti per le particolari condizioni di salute;
- La promozione dell'integrazione dell'offerta di servizi per l'infanzia, forniti dalle aziende e dai fondi o enti bilaterali, nel sistema pubblico-privato dei servizi alla persona, anche mediante la promozione dell'impiego ottimale di tali servizi da parte dei lavoratori e dei cittadini residenti nel territorio in cui sono attivi.[2]
- La ricognizione delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, ai fini di poterne valutare la revisione, per garantire una maggiore flessibilità dei relativi congedi - sia di quelli obbligatori sia di quelli parentali, favorendo le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, anche tenuto conto della funzionalità organizzativa all'interno delle imprese.
- L'estensione dei principi e dei criteri direttivi in quanto compatibili e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, con riferimento al riconoscimento della possibilità di fruizione dei congedi parentali in modo frazionato ed alle misure organizzative intese al rafforzamento degli strumenti di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

[2] Si ricorda che tali enti - secondo la nozione di cui all'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 - sono gli "organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento.

DAL PIANO STRAORDINARIO AD OGGI
dati, tendenze e prospettive del sistema integrato dei servizi educativi per l'infanzia

di *Aldo Fortunati* – Istituto degli Innocenti di Firenze

Introduzione

Sembra confermato anche nel tempo a noi più recente che la stagione che vive il mondo dei servizi educativi per la prima infanzia tiene insieme ingredienti diversi e per certi versi non facilmente riconducibili a coerenza.

Parliamo di una mancanza di coerenza che è possibile rilevare non solo nel contesto del nostro Paese, ma anche, più in generale, a livello europeo.

Il grafico 1 mostra la percentuale di bambini sotto i tre anni di età che frequentano servizi educativi per la prima infanzia e appare subito evidente come molti Paesi siano ancora in ritardo rispetto alle raccomandazioni europee degli ultimi anni sulla diffusione quantitativa e qualitativa dei servizi educativi.

Occorre ricordare infatti anche in questo contesto come il tema della qualità continua a essere anche nel tempo a noi più prossimo un aspetto centrale nelle riflessioni della Comunità Europea che, nel Consiglio Europeo di Lisbona (2000) prima, e poi in quello di Barcellona del 2002, ribadì la necessità di incentivare le politiche a favore dello sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia attraverso un impegno che conduca gli Stati membri a una copertura territoriali di almeno il 33%.

Quello che, a prima vista, poteva sembrare un intervento volto a incentivare una diffusione solo quantitativa di questi servizi, è stato poi ripreso dalla Comunicazione della Commissione Europea del 2006 COM (2006) 481 "Efficienza ed equità nei sistemi europei d'istruzione e formazione" e, successivamente, in quella del 2011 COM (2011) 66 in cui si sottolineava che «una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva costituisce la base su cui sarà fondato il futuro dell'Europa. Migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione in tutta l'UE è una premessa d'importanza fondamentale per tutti e tre gli aspetti della crescita. In tale contesto l'educazione e la cura della prima infanzia (Early Childhood Education and Care – ECEC) costituisce la base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità […]»[3].

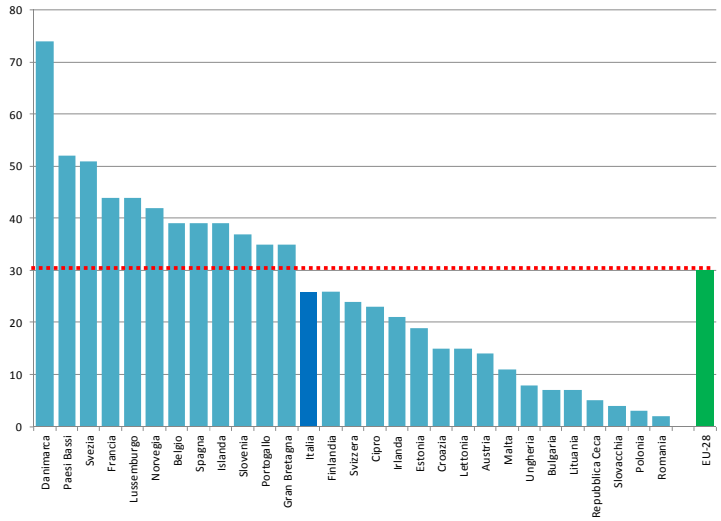
Un ultimo intervento è da rintracciare nella Raccomandazione della Commissione del 20 febbraio 2013 – "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale" (2013/112/UE), in cui si ribadisce con maggiore forza l'importanza di avere servizi di qualità quali strumenti imprescindibili per ridurre le disuguaglianze fin dalla più tenera età.

Sebbene l'Unione Europea continui a insistere sull'importanza di promuovere politiche a favore dello sviluppo di servizi di qualità per la prima infanzia, l'immagine che possiamo trarre da una lettura dei dati sulla loro diffusione è quella di una forte eterogeneità tra i diversi Stati membri.

Il già citato grafico 1 mostra che, nel 2011, solo dodici paesi dell'Unione europea (oltre a Islanda e Norvegia) hanno raggiunto l'obiettivo e, anche in questo caso nonostante l'Impegno, l'Italia rimane nel dato medio conquistato fino ad oggi al di sotto dell'obbiettivo definito.

[3] Comunicazione della Commissione "Educazione e Cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori" COM (2011) 66.

Grafico 1. Tassi di partecipazione dei bambini al di sotto dei 3 anni nei servizi educativi per la prima infanzia al 2011



Sebbene i passi avanti compiuti in questi ultimi anni siano stati notevoli, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, è importante, soprattutto in un momento di grave crisi economica, non perdere di vista obbiettivi regolativi dello sviluppo del sistema già da tempo definiti, per non correre il rischio di incorrere in possibili – ed evidentemente non auspicabili – prospettive di involuzione.

È importante mantenere viva l'attenzione su questi temi, sollecitando la cultura e, soprattutto, la politica degli Stati membri a non perdere interesse nei confronti degli obiettivi definiti dalla Commissione Europea.

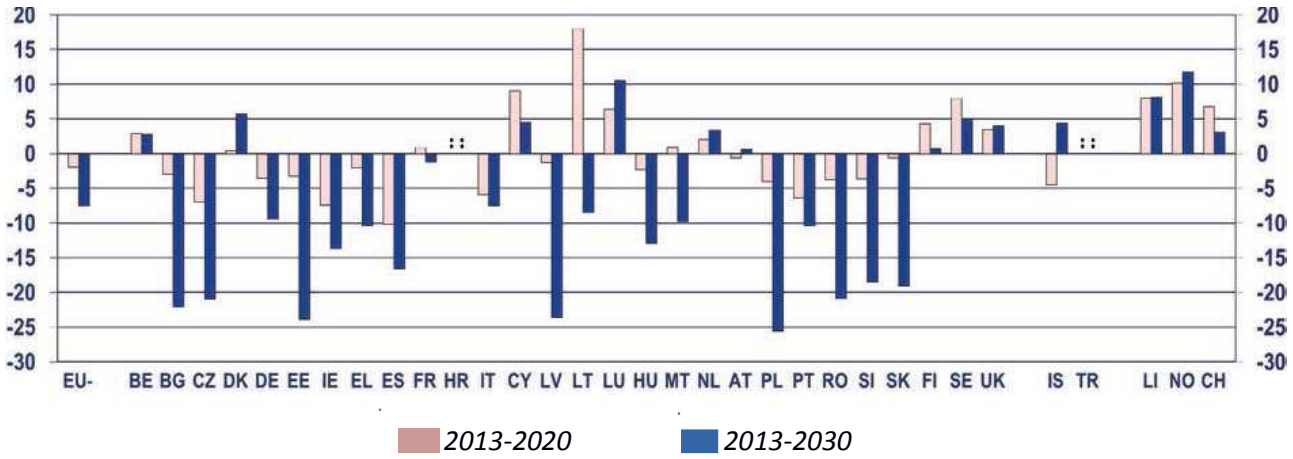
Peraltro, le proiezioni demografiche – come reso visibile dal grafico 2 – indicano che entro il 2030 il numero di bambini sotto i 6 anni diminuirà del 7,6%: in termini assoluti, ciò significa un decremento demografico di 2,5 milioni di bambini nell'Unione europea nel 2030. Il più drastico calo della popolazione infantile è previsto in alcuni Paesi dell'Europa orientale e nella Spagna.

Le proiezioni demografiche indicano dunque che la domanda potenziale di servizi educativi per la prima infanzia diminuirà nel futuro. Tuttavia tale tendenza, da sola, non è sufficiente a compensare l'attuale carenza di servizi, che esiste in quasi tutti i Paesi europei, soprattutto per quanto riguarda la prima infanzia. Peraltro, la prospettiva del decremento demografico rappresenta un quadro di futuro che dovrebbe essere attivamente contrastato e non sembra in dubbio che uno degli elementi che può sostenere le politiche in questa prospettiva sia proprio quella di sviluppare maggiormente il sistema dell'offerta con servizi di qualità accessibili in forma generalizzata ed equa da parte della famiglie.

Se osserviamo infatti i dati che ci provengono dagli studi comparativi della rete Eurydice, solo otto Stati europei (Danimarca, Germania, Estonia, Malta, Slovenia, Finlandia, Svezia e Norvegia) garantiscono il diritto all'educazione e alla cura della prima infanzia a partire dalla fine del congedo di maternità o del congedo parentale retribuito. In tutti gli altri casi, il tempo che intercorre è di oltre due anni.

I servizi di qualità risentono, in molti Paesi, dall'assenza di orientamenti pedagogici elaborati e sanciti in documenti ufficiali, ma anche della mancanza di risorse adeguate e della presenza di personale scarsamente qualificato.

Grafico 2. Le proiezioni per il cambiamento della popolazione del gruppo di età 0-5, 2013-2020 e 2013-2030



La situazione è preoccupante, perché in Europa un bambino su quattro di età inferiore a sei anni è a rischio di povertà o di esclusione sociale e potrebbe presentare bisogni educativi specifici. In quasi tutti i Paesi, la domanda di posti nei servizi educativi è superiore all'offerta, in particolare per i bambini più piccoli.

L'accessibilità – in questo contesto generale – diventa un altro fattore molto importante per garantire che tutti i bambini possano frequentare un servizio educativo, soprattutto se si parla di bambini di famiglie più bisognose, come per esempio sono quelle a basso reddito.

Recenti indagini dimostrano che i genitori devono pagare per i servizi educativi per i bambini più piccoli in tutti i paesi europei, ad eccezione di Lettonia, Lituania e Romania. Al contempo, le rette per i servizi educativi per la prima infanzia sono più elevate in Irlanda, Lussemburgo, Regno Unito e Svizzera.

Nella maggior parte di questi Paesi, il settore privato, per questa fascia di età, predomina rispetto al pubblico. Per la frequenza dei servizi educativi per la prima infanzia vengono richiesti contributi ai genitori in Danimarca, Germania, Estonia, Croazia, Slovenia, Islanda, Turchia e Norvegia. Tuttavia, questi Paesi di solito prevedono meccanismi di garanzia per accessi agevolati nei casi di maggior bisogno.

Da questo punto di vista, i finanziamenti pubblici sono fondamentali per sostenere la crescita e la qualità dei programmi educativi per la prima infanzia.

Nonostante quanto appena detto sia generalmente condiviso, la spesa per l'istruzione pre-primaria rappresenta – come visibile nel grafico 3 – una media dello 0,6% del PIL con differenze anche significative tra i diversi Paesi considerati.

Se a questo punto restringiamo il nostro punto di vista focalizzandoci soprattutto sull'Italia, è evidente che 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[4] – 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.

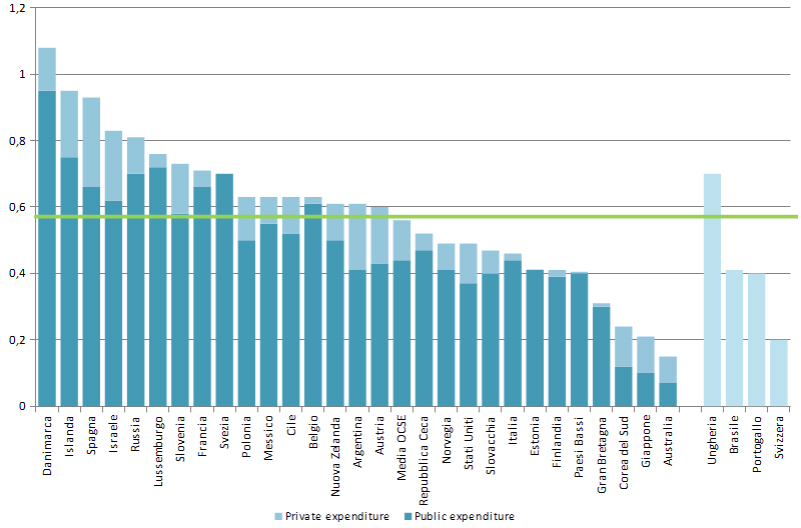
D'altro canto, nello stesso recente periodo[5] si registrano segnali di crisi di tenuta del sistema dei servizi per l'effetto che la crisi economica produce sia sulla capacità dei Comuni di coprire i costi di gestione dei servizi

[4] 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.

[5] Vedi per esempio il rapporto dell'indagine lampo condotta dall'Istituto degli Innocenti nel 2014 e pubblicata in Fortunati, A. e Pucci A. 2014 Quando l'offerta al ribasso rischia di togliere spazio alla domanda di qualità In: Bambini, n. 7 / settembre 2014.

che sulla capacità delle famiglie di assumere gli oneri derivanti dalla frequenza di un servizio con il pagamento della relativa retta.

Grafico 3. Spesa in servizi per l'infanzia come percentuale del PIL (2010)



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.
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[6] 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 31.12.13.

[6] 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'1/1/2014.

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 riconoscere 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.

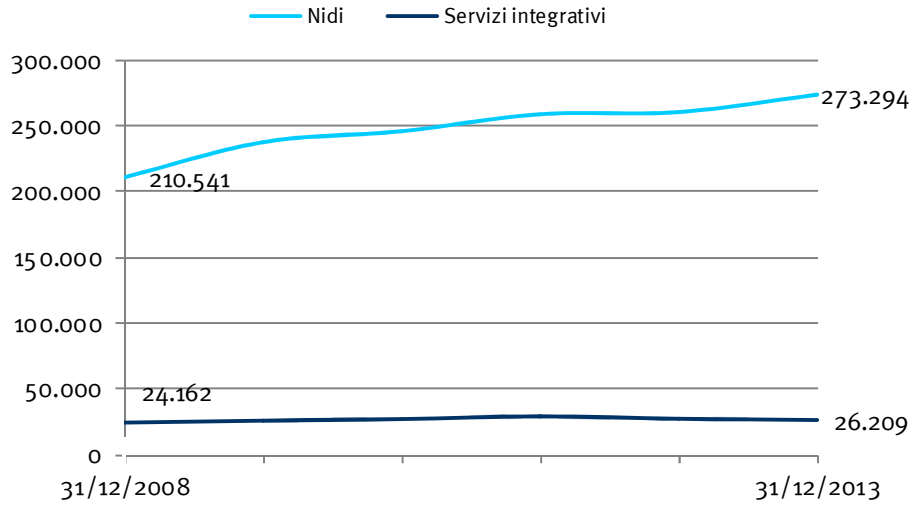
I nidi e i servizi educativi integrativi nelle attività di monitoraggio

Dall'analisi dei dati raccolti nel tempo, possono essere enucleate alcune linee di tendenza delle serie evolutive degli ultimi anni e vogliamo, in via preliminare, segnalare quelle che sembrano maggiormente rilevanti:

- il sistema dei servizi – come ben visibile nel grafico 4 – cresce consistentemente nella sua dimensione (da 234.703 posti al 31/12/2008 a 299.503 al 31/12/2013, per una percentuale di copertura che passa dal 14,8% al 21,0%).

  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 273.294 al 31/12/2013, con un corrispondente incremento della percentuale di copertura dal 12,5% al 19,1%; 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 26.209, con una percentuale di copertura che cresce nell'arco temporale complessivamente considerato molto lievemente – dall'1,4% all'1,9%);

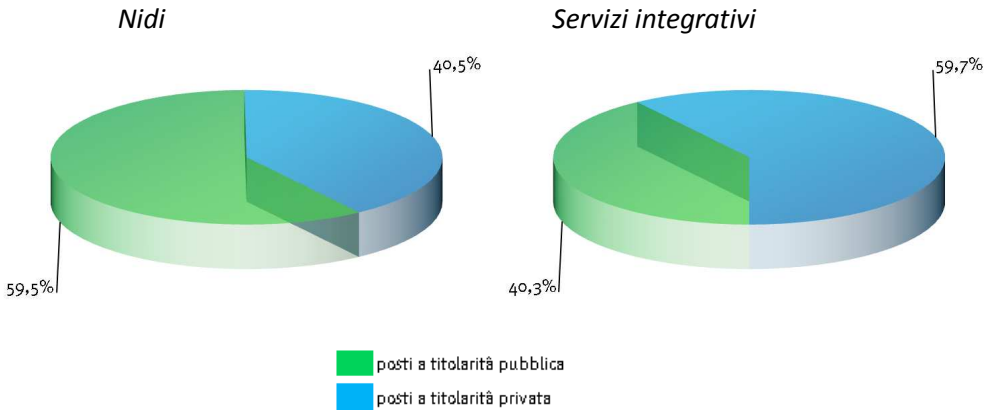
(Grafico 4) – Posti nelle unità di offerta di nido e servizi integrativi, andamento dal 31/12/2008 al 31/12/2013.



- la relazione tra pubblico e privato – come rappresentato nel grafico 5 – si conferma come elemento fortemente caratteristico sia nello sviluppo che nella caratterizzazione del sistema dell'offerta, almeno da due punti di vista:
  1. i servizi con titolarità privata rappresentano una percentuale significativa e crescente nel sistema; ma sebbene nel caso della tipologia del nido le unità di offerta a titolarità pubblica sono solo il 42,5%, la stessa percentuale sale fino a ben il 59,5% se si considerano i posti resi disponibili nelle medesime unità di offerta rispetto a tutti i posti offerti dal sistema;
  2. analogamente, nel caso dei servizi integrativi le unità di offerta a titolarità pubblica sono solamente il 24,6%, ma la percentuale sale al 40,3% 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 più 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 5) – Distribuzione dei posti pubblici e privati rispettivamente nei nidi e nei servizi integrativi al 31/12/2013.



3. 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 49,6% registrato nell'ultimo anno con riferimento all'offerta dei nidi d'infanzia;

- la diversa distribuzione territoriale dell'offerta di servizi nel Paese – ben rilevabile nella lettura della Tavola 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 23,3% al 26,7% nel centro/nord; un incremento si registra anche – recentemente – nell'area del Mezzogiorno, che si ferma però – ancora molto indietro – sulla percentuale do copertura del 10,9%.

(Tavola 1) - Tasso di copertura[7] nei servizi educativi che accolgono bambini 0-2. Anno 2013 - dati sugli utenti nei nidi e nei servizi integrativi e sugli accessi anticipati nelle scuole dell'infanzia al 31/12/2013 su popolazione di 0-2 anni.

	Utenti/posti			
	nidi d'infanzia	servizi integrativi	anticipi	Percentuale di copertura 0-2 anni
Piemonte	22,4	3,6	3,5	29,5
Valle d'Aosta	23,1	9,5	0,0	32,6
Lombardia[(a)]	22,2	1,2	3,0	26,4
Liguria	23,0	2,2	4,3	29,5
Italia Nord-occidentale	**22,4**	**2,0**	**3,2**	**26,8**
Provincia di Bolzano	10,7	5,4	n.c.	16,1
Provincia di Trento	21,8	3,4	n.c.	25,2
Veneto	19,9	1,4	4,3	25,6
Friuli-Venezia Giulia	20,3	3,5	4,1	27,9
Emilia-Romagna	32,6	2,4	1,8	36,8
Italia Nord-orientale	**24,4**	**2,3**	**3,2**	**29,5**
Toscana	28,3	3,9	3,3	35,5
Umbria	27,8	4,9	5,2	37,9
Marche	24,7	1,9	4,3	30,9
Lazio[(b)]	14,5	1,5	3,2	19,2
Italia centrale	**20,8**	**2,5**	**3,5**	**26,8**
Abruzzo	8,9	1,0[(e)]	7,8	17,7
Molise	14,1	0,2	10,5	24,7
Campania	n.c.	n.c.	8,9	8,9
Puglia	13,7	1,7	15,4	30,8
Basilicata	12,5[(c)]	0,0	9,2	21,7
Calabria	6,2	n.c.	11,8	18,0
Sicilia	5,6	0,3	7,8	13,7
Sardegna	20,6	1,2	7,6	29,4
Italia meridionale e insulare	**10,0**	**0,9**	**10,0**	**21,3**
Totale	**19,1[(d)]**	**1,9[(f)]**	**5,5**	**26,1**

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

(b) Numero di posti stimato al 31/12/2008: la Regione Lazio non ha ancora un sistema informativo regionale

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

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

(e) Dato parziale.

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

n.c.= non calcolabile

[7] Si ricorda che i tassi di copertura dei servizi educativi per la prima infanzia sono calcolati sulla base del dato ISTAT relativo alla popolazione 0-2 residente al 1 gennaio 2014.

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

L'analisi degli ultimi dati a disposizione alla data del 31 dicembre 2013 rende possibile, integrando le diverse fonti informative disponibili, valutare la percentuale di copertura della rete dei servizi educativi che accolgono bambini di 0-2 anni.

A questo proposito, si considerano 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).

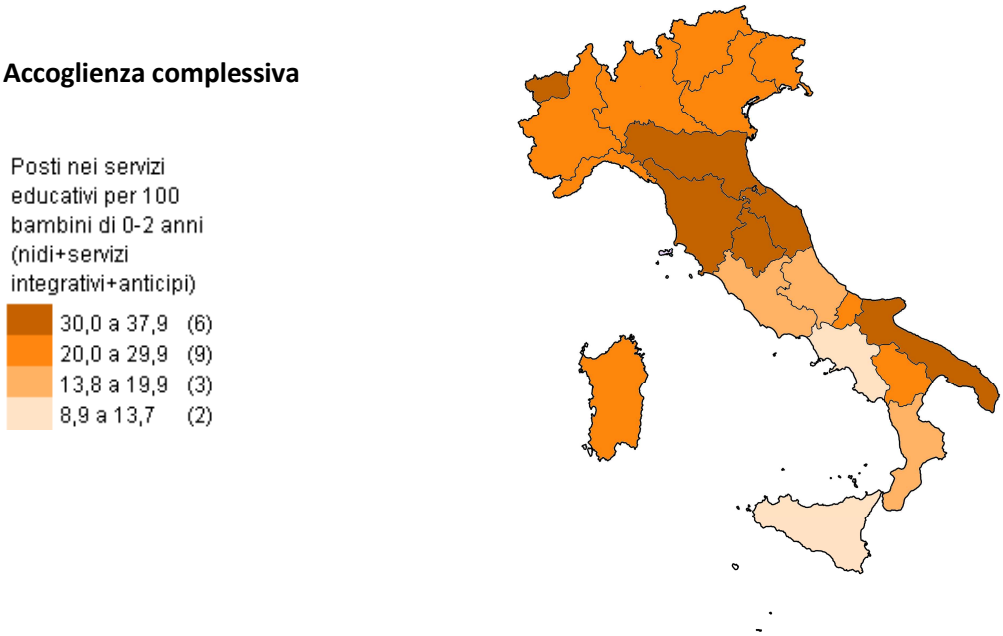
In questo caso (vedi ancora la tavola 1), la complessiva copertura corrisponde alla percentuale del 26,1%, componendosi di un tasso di copertura del 19,1% da parte dei nidi, dell'1,9% da parte dei servizi educativi integrativi e del 5,5% nel caso degli accessi di bambini "anticipatari" alle scuole dell'infanzia.

Questo dato, incrementale di 1,7 punti percentuali rispetto a quello dell'anno precedente, si compone di un più consistente incremento della copertura da parte dei nidi (+1,3 punti percentuali), di una flessione nella copertura da parte dei servizi integrativi (-0,3 punti percentuali) e di un moderato incremento del fenomeno degli anticipi (+0,3 punti percentuali).

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 6 e 7 riportati di seguito – che la distribuzione territoriale del complessivo quadro delle opportunità nasconde forti diversificazioni al suo interno.

(Grafico 6) – 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 anticipatari per Regione e Provincia autonoma al 31/12/2013.

Accoglienza complessiva

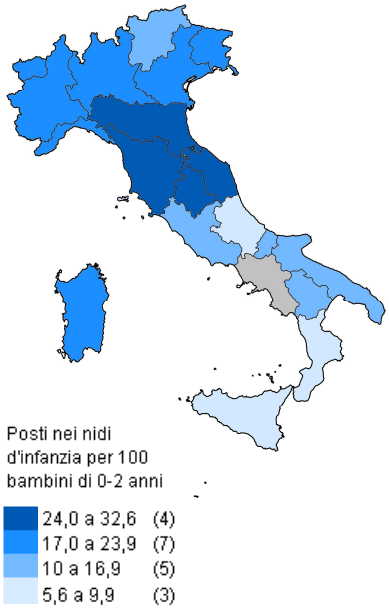


In particolare:

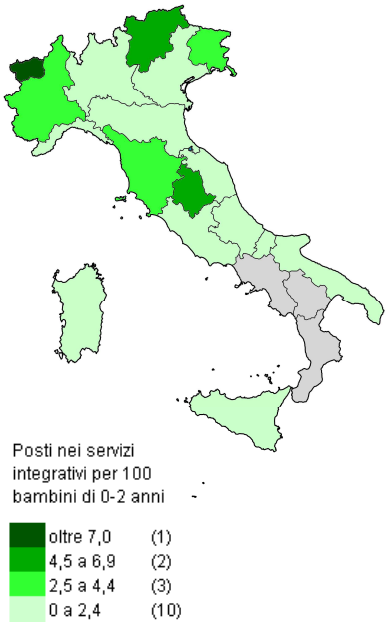
- la lettura integrata dei dati di accoglienza nelle diverse tipologie di servizio rappresenta un'Italia meno diversificata del solito nella distribuzione territoriale delle opportunità;
- la distribuzione dei servizi segue una stessa "regola" nel caso dei nidi e dei servizi integrativi;
- la distribuzione delle opportunità, nel caso degli iscritti anticipatari alla scuola dell'infanzia, si rappresenta come complementare al caso di nidi e servizi integrativi.

(Grafico 7) – Posti/utenti per 100 bambini 0-2 anni secondo la tipologia di offerta per Regione e provincia autonoma – al 31/12/201

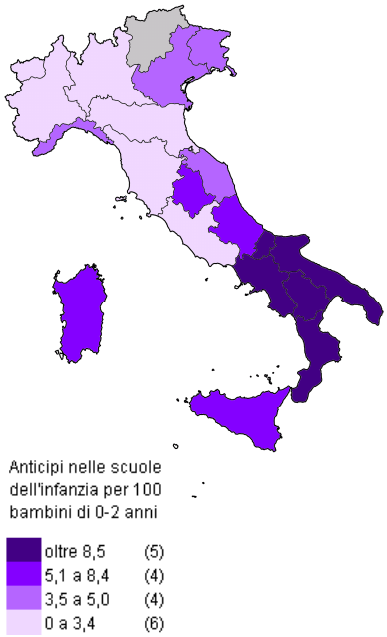
Nidi d'infanzia



Servizi d'infanzia



Anticipi



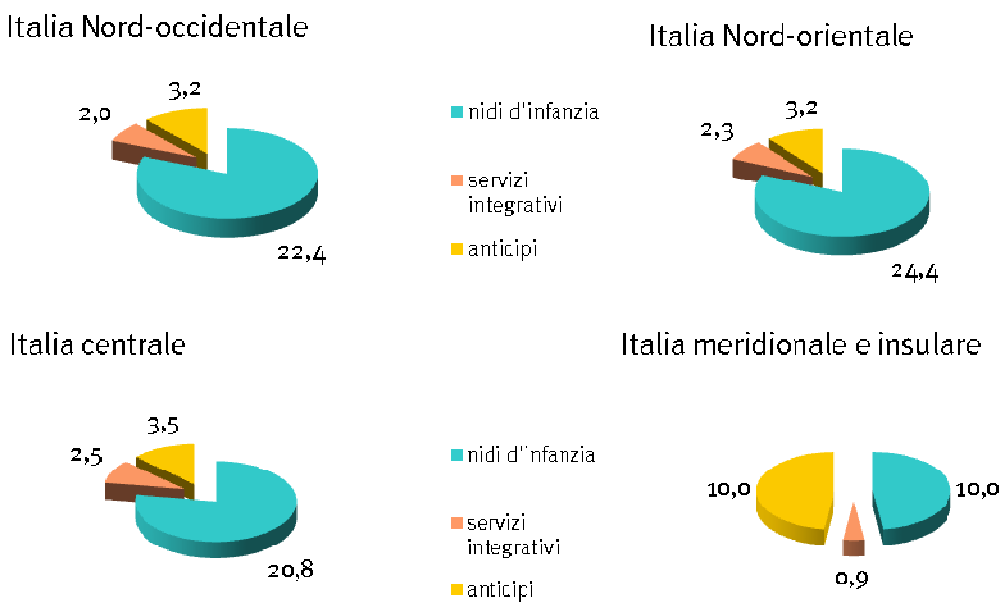
Le differenze discriminano ancora fortemente le opportunità di accesso ai servizi da parte di bambini residenti in diverse aree territoriali, sotto molteplici punti di vista:

- 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 20,8 e 24,4 per i nidi e fra 2,0 e 2,5 per i servizi integrativi, mentre per sud e isole le analoghe percentuali sono pari, rispettivamente, a 10,0 e 0,9);
- 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 anticipatari alla scuola dell'infanzia – ancora per macro-aree – sono fra il 3,2% e il 3,5% (mantenendosi nel complesso stabili) nel centro/nord, mentre nel sud salgono al 10,0%.

Analizzando la situazione a livello di macro-aree – col supporto del grafico 8 – 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 "anticipatario", la scuola dell'infanzia.

(Grafico 8) - Tasso di copertura nei nidi d'infanzia, nei servizi integrativi e nelle scuole dell'infanzia (anticipi) per macro-area al 31/12/2013 su popolazione di 0-2 anni.



In sintesi: quando i nidi sono diffusi in modo significativo non si utilizza altro che marginalmente l'opportunità di accesso anticipato alla scuola dell'infanzia, che diventa al contrario la risorsa prevalente proprio nei casi di carente sviluppo dell'offerta di nido.

Può essere interessante a questo punto inserire un ulteriore tema che ci aiuta a capire nel complesso generale la composizione generale delle opportunità di accesso ad un servizio educativo da parte deli bambini di meno di tre anni di età.

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 e 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 del mese di settembre del 2013, hanno avuto l'opportunità di accedere a un servizio educativo è, a livello medio nazionale, del 37,9%, salendo al 41,4% se si escludono dai potenziali beneficiari dei servizi – come per norma sono – i bambini nei primi tre mesi di vita (così come riportato nella tavola 2).

(Tavola 2) - Tasso di copertura[8] nei servizi educativi che accolgono bambini 0-2 al 1.9.2013 - dati sugli utenti nei nidi e nei servizi integrativi e sugli accessi anticipati e ordinari nelle scuole dell'infanzia su popolazione 0-2 anni e su popolazione 3-35 mesi

	Utenti/posti					% di copertura	
	nidi d'infanzia	servizi integrativi	anticipi	pop. 32-35[9] mesi che accede alla scuola dell'infanzia	Totale utenti/posti	0-2 anni	3-35 mesi
Piemonte	24.790	3.952	3.836	12.566	45.144	40,8	44,7
Valle d'Aosta	795	327	0	406	1.528	44,5	48,7
Lombardia	60.970	3.231	8.177	31.531	103.909	37,9	41,4
Pr. di Bolzano	1.725,0	860	0	1.778	4.363	27,2	29,7
Pr. di Trento	3.370	521	0	1.775	5.666	36,6	40,1
Veneto	26.035	1.800	5.647	15.066	48.548	37,1	40,6
Friuli-Ven. Giulia	5.912	1.024	1.201	3.338	11.475	39,4	43,1
Liguria	7.847	756	1.457	3.830	13.890	40,7	44,6
Emilia-Romagna	38.278	2.815	2.124	13.489	56.706	48,3	52,8
Toscana	26.070	3.616	3.001	10.558	43.242	46,9	51,3
Umbria	6.259	1.108	1.170	2.563	11.100	49,3	53,9
Marche	9.745	764	1.708	4.590	16.807	42,6	46,5
Lazio[(b)]	23.206	2.443	5.066	18.249	48.964	30,7	33,5
Abruzzo	2.930	333[(d)]	2.566	3.754	9.583	29,1	31,8
Molise	964	13	716	781	2.474	36,1	39,5
Campania	n.d.	n.d.	14.694	18.838	33.532	20,4	n.c.
Puglia	14.272	1.805	16.077	12.018	44.172	42,4	46,4
Basilicata	1.609	0	1.182	1.469	4.260	33,0	36,1
Calabria	3.128	n.d.	5.965	5.768	14.861	29,3	n.c.
Sicilia[(c)]	7.769	380	10.730	15.650	34.529	30,2	n.c.
Sardegna	7.620	461	2.796	4.312	15.189	41,1	45,0
Totale [(d)]	**273.294 [(e)]**	**26.209 [(f)]**	**88.110**	**137.403**	**569.942**	**37,9**	**41,4**

(b) Numero di posti stimato al 31/12/2008: la Regione Lazio non ha ancora un sistema informativo regionale
(c) Il dato sui posti nelle unità di offerta privata risulta parziale.
(d) Dato parziale.
(e) Il dato è provvisorio e parziale (mancano i posti nei nidi in Campania e i posti nei nidi a titolarità privata in Basilicata).
(f) Il dato è provvisorio e parziale (mancano i posti nei servizi integrativi in Campania, Calabria, e il dato è parziale per Sicilia e Abruzzo).
(g) Il dato è provvisorio e parziale (mancano i posti nei servizi integrativi in Campania, Calabria e il dato è parziale per Sicilia e Abruzzo).
n.d.= non disponibile
n.c.= non calcolabile

[8] Si ricorda che i tassi di copertura dei servizi educativi per la prima infanzia sono calcolati sulla base dell'ultimo dato disponibile, che si riferisce ai bambini fino a tre anni risultanti al 1° gennaio 2014 – Demo Istat.

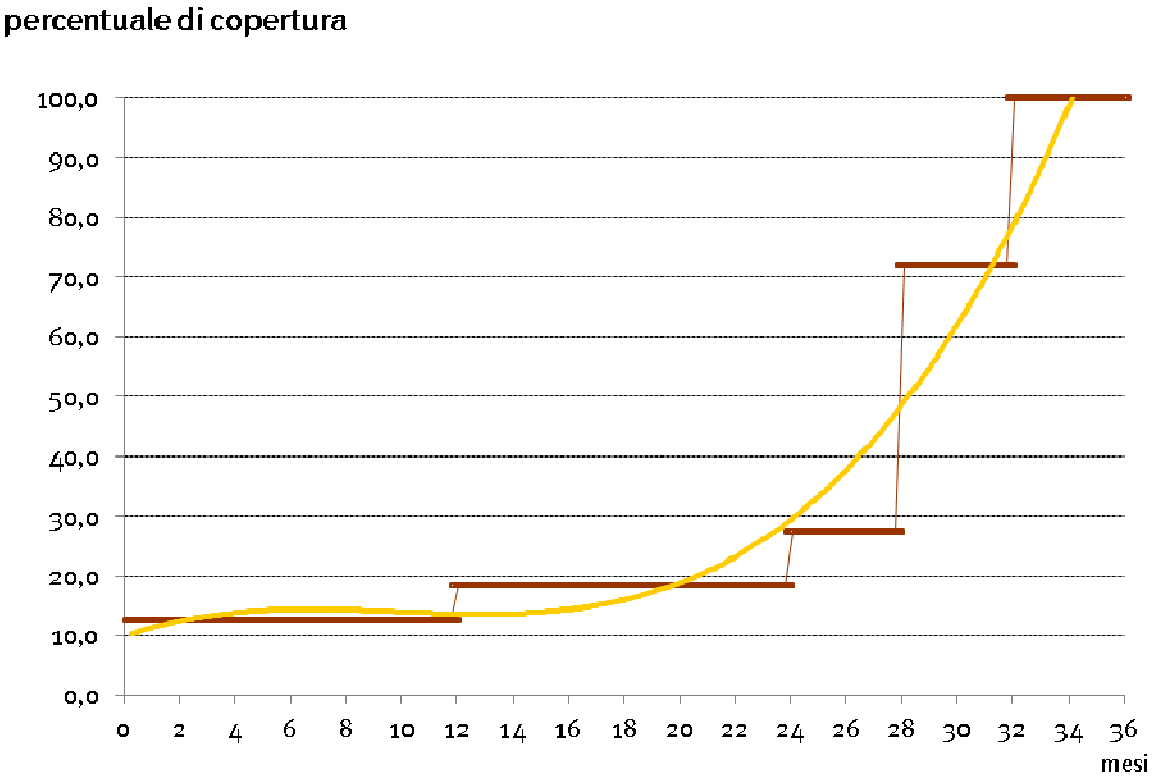
[9] La popolazione 32/35 mesi è stata definita in modo convenzionale: sono stati presi in considerazione non i bambini realmente iscritti (dato non disponibile), ma tutti i bambini che potrebbero avere potenzialmente accesso al servizio.

Il pur moderato incremento del tasso di copertura – nella misura dello 0,4% - 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 del 1,3%.
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 a livello nazionale il tasso di fecondità totale (numero medio di figli per donna in età feconda) è tornato a scendere, attestandosi sul livello di 1,39 nel 2011 (dato aggiornato a febbraio 2013). Il confronto internazionale con il dato più recente (2010) vede l'Italia posizionarsi sotto la media dei Paesi dell'Ue: in particolare la distanza è rilevante nei confronti della Francia (2,03) e del Regno Unito (1,94) mentre invece vi è un pressoché perfetto allineamento con Spagna e Germania (1,38 e 1,39 rispettivamente). Al contrario l'indice di vecchiaia – popolazione over 65/popolazione under 14 – viaggia verso quota 151,4.
Peraltro, l'analisi complessiva dei livelli di copertura da parte dei servizi educativi disponibili all'accesso della popolazione 0-2 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.
Il successivo grafico 9 ci aiuta in questa ulteriore analisi, mostrandoci che 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, mentre 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 sé molti ingredienti di diversità che individuano altrettanti fattori critici:

1. 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;
2. 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;
3. 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.

(Grafico 9) - Tasso di copertura offerto dai diversi servizi educativi che accolgono bambini di 3-35 mesi al 1.9.2013

(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).



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:

1. per alcune regioni – l'Emilia Romagna, la Toscana e l'Umbria – il traguardo del 33% è raggiunto;
2. tutta l'Italia del centro-nord ha percentuali di copertura comunque superiori al 20%;
3. per il mezzogiorno nel suo complesso, il panorama è ben lontano dalla copertura del 33%, con un dato che al 31/12/2013 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 recenti 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 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 i Comuni – evidenzia 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.

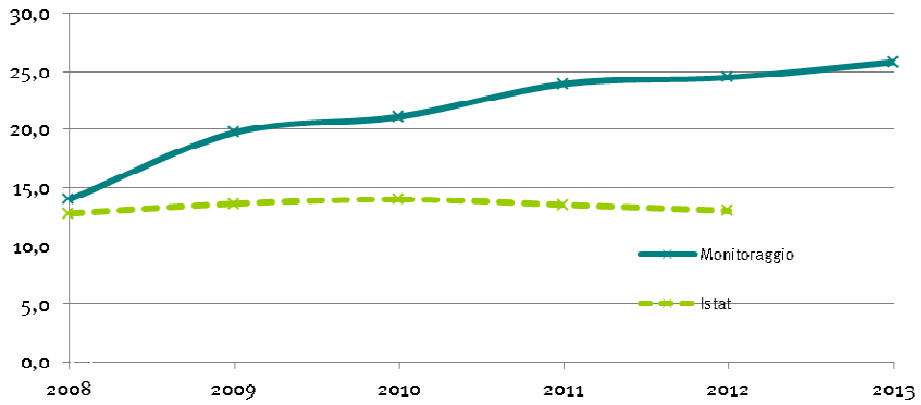
Secondo l'ultimo rapporto pubblicato con riferimento ai dati dell'anno scolastico 2012-13[10], "Nell'anno scolastico 2012/2013 sono 152.849 i bambini di età tra zero e due anni iscritti agli asili nido comunali; altri 45.856 usufruiscono di asili nido privati convenzionati o con contributi da parte dei Comuni. Ammontano così a 198.705 gli utenti dell'offerta pubblica complessiva. Nel 2012 la spesa impegnata per gli asili nido è stata di circa 1 miliardo e 559 milioni di euro. Il 19,2% di tale spesa è rappresentato dalle quote pagate dalle famiglie, la restante a carico dei Comuni è stata di circa 1 miliardo e 259 milioni di euro. Fra il 2004, anno base di riferimento, e il 2012 la spesa corrente per asili nido, al netto della compartecipazione pagata dagli utenti, ha subito un incremento complessivo del 48%. Nello stesso periodo è aumentato del 36% (oltre 52 mila unità) il numero di bambini iscritti agli asili nido comunali o sovvenzionati dai Comuni. Nel 2011, per la prima volta dal 2004, si ha un decremento del numero di bambini beneficiari dell'offerta comunale di asili nido (-0,04% nel 2011) confermato anche nel 2012 (-1,4%). Nel 2012/2013 sono in calo le iscrizioni agli asili nido comunali (circa 2.600 utenti in meno rispetto all'anno precedente) e in misura più contenuta i contributi dei Comuni ai nidi privati o alle famiglie (circa 300 bambini in meno). La percentuale di Comuni che offrono il servizio di asilo nido, sia sotto forma di strutture che di trasferimenti alle famiglie per la fruizione di servizi privati, è passata dal 32,8% del 2003/2004 al 50,7% del 2012/2013. Forti le differenze territoriali: i bambini che usufruiscono di asili nido comunali o finanziati dai comuni variano dal 3,6% dei residenti fra 0 e 2 anni al Sud al 17,5% al Centro. La percentuale dei Comuni che garantiscono la presenza del servizio varia dal 22,5% al Sud all'76,3% al Nord-est. Nell'anno scolastico 2012/2013 l'1,2% dei bambini tra zero e due anni (circa 20 mila) ha usufruito dei servizi integrativi per la prima infanzia. Tale quota risulta in diminuzione nel corso degli ultimi tre anni di osservazione. Sommando gli utenti degli asili nido e dei servizi integrativi, sono 218.412 i bambini che si avvalgono di un servizio socio-educativo pubblico o finanziato dai Comuni, il 4,8% in meno rispetto all'anno scolastico precedente. Il calo degli utenti è più accentuato per i servizi integrativi per la prima infanzia (oltre 8.000 bambini in meno rispetto al 2011/2012), più contenuta la diminuzione degli utenti per gli asili nido (circa 2.900 bambini in meno)."

La situazione sopra descritta è ben visibile anche nel grafico 10, nel quale è possibile cogliere come la

[10] L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. ISTAT, 2014.

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 10) – Traiettorie medie *nazionali* Monitoraggio Piano Nidi (dal 31/12/2008 al 31/12/2013) e Istat (dal 31/12/2008 al 31/12/2012)



È agevole trarre l'osservazione che l'andamento evolutivo del sistema dell'offerta dei servizi sono proporzionali 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.

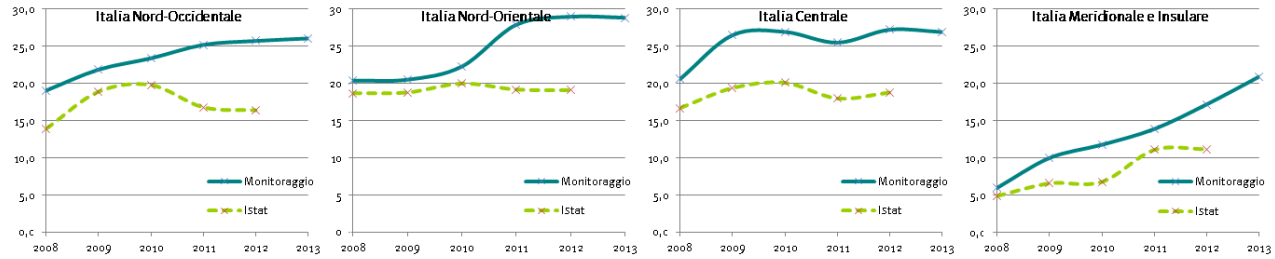
Giova ricordare come tale tesi sia indirettamente sostenuta dalla lettura del dato della percentuale del costo di gestione dei servizi pubblici (comunali o privati convenzionati) che effettivamente va a gravare come carico tariffario sulle famiglie utenti, una percentuale che proprio ISTAT (vedi rapporto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

Il grafico 11 – infine – che legge il dato del grafico precedente per macro-aree, consente, analizzando le serie storiche disponibili, 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 11) – Traiettoria della diffusione dei nidi e dei servizi integrativi per la prima infanzia per macro-aree. Dati Monitoraggio Piano Nidi (dal 31/12/2008 al 31/12/2013) e Istat (dal 31/12/2008 al 31/12/2012)



La situazione che si rileva nelle prime tre macro-aree è prevalentemente simile e propone l'idea di una sostanziale stabilità dei dati nell'ultimo periodo.

Nel caso dell'Italia Meridionale e Insulare, diversamente, il dato ISTAT (su nidi e servizi integrativi pubblici) tende alla flessione, mentre all'opposto è fortemente orientato alla crescita il dato del monitoraggio (relativo a nidi e servizi integrativi pubblici e privati e agli "anticipi") soprattutto in ragione della forte e crescente rilevanza del dato sugli "anticipi".

Sembrano porsi alla nostra attenzione – in conclusione – tre questioni di grande attualità:

- la prima relativamente agli investimenti in conto capitale;
- la seconda relativamente ai costi di gestione;
- la terza relativamente alle condizioni di tenuta e sviluppo del sistema integrato.

Per quanto riguarda il fronte degli investimenti, i dati del monitoraggio del "piano nidi" evidenziano con chiarezza una diversa capacità dei territori nel rispondere alle incentivazioni 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'utilizzo delle scuole dell'infanzia come contesti di accoglienza di bambini anche molto piccoli (gli anticipatari).

È importante, da questo punto di vista, promuovere la conoscenza delle buone esperienze, sollecitare il confronto fra le Regioni, in modo da sostenere la realizzazione di nuovi servizi nelle aree territoriali che ancora mostrano elementi di arretratezza su questo piano, ma anche intervenendo per rendere qualitativamente i contesti di accoglienza di bambini piccoli quando diversi dalla tipologia del servizio di nido.

Anche i costi di gestione dei servizi costituiscono un fronte caldo. L'assenza o l'insufficienza delle risorse messe a disposizione da parte pubblica per la copertura dei costi di gestione dei nidi – 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:

- mina la garanzia di qualità del sistema dei servizi: pensare di coprire i costi di gestione solo con le entrate delle rette delle famiglie rischia di compromettere la possibilità del mantenimento degli standard qualitativi dei servizi;
- 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 anche nell'andamento evolutivo che si mostrerà nel prossimo futuro;
- rende difficile la generalizzazione dei servizi educativi per la prima infanzia: non solo dal punto di vista quantitativo dell'offerta, ma anche da quello della 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, necessità 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 protagonismi 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.

A tale proposito i lavori compiuti dai gruppi tematici di approfondimento che, nel 2012/13 e 2013/14, hanno lavorato alla stesura di Orientamenti sulla qualità dei servizi educativi per la prima infanzia costituiscono non solo un valido spunto di riflessione su un tema tanto caro all'Europa, ma anche un possibile strumento di accompagnamento all'attuazione del disegno di legge n. 1260 "Disposizioni in materia di sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino ai sei anni e del diritto delle bambine e dei bambini alle pari opportunità di apprendimento", attualmente all'attenzione della VII Commissione permanente del Senato della Repubblica.

VERSO LINEE GUIDA PER IL SISTEMA INTEGRATO DEI SERVIZI EDUCATIVI
un documento di riflessione sulla qualità

PARTE PRIMA

La qualità nei servizi educativi per la prima infanzia

Lavorare per la qualità

L'importanza sociale, economica e educativa[11] attribuita ai servizi organizzati per l'educazione dei bambini 0-3 anni, ha condotto, nel corso del tempo, ad approfondire tematiche differenti, ma funzionali a una sempre maggiore chiarificazione di tutti quegli aspetti utili a comprenderne e prevederne un migliore funzionamento per i bambini e le famiglie.

Tali riflessioni hanno avuto, come conseguenza, quella di promuovere un sempre maggiore interesse nei confronti delle procedure organizzativo-gestionali, funzionali e pedagogico-educative dei servizi, ponendo all'attenzione degli osservatori più accorti la necessità di approfondire la riflessione sul problema della qualità quale elemento che, in modo diverso, agisce sulle dimensioni sopra ricordate.

Ciò ha condotto, negli ultimi trent'anni, al moltiplicarsi di studi e proposte, sia a livello internazionale che nazionale, restituendo interessanti spunti per alimentare un dibattito sempre più acceso intorno ai temi della qualità dei servizi educativi per la prima infanzia.

La sempre maggiore attenzione rivolta a questi servizi ha spinto, soprattutto le politiche regionali e locali, a un necessario impegno nell'aggiornamento e relativa precisazione delle normative che governano la regolazione degli standard strutturali e organizzativi di questi servizi, in modo da erogare prestazioni sempre più rispondenti non solo ai mutamenti economico-sociali, culturali e politici del contesto di vita, ma anche ai bisogni dei bambini e delle famiglie che ne usufruiscono.

L'esigenza di ripensare gli standard strutturali e ambientali, di definire nuove procedure d'intervento organizzativo, di rivedere alcuni aspetti funzionali e pedagogico-didattici ha, tra le altre cose, posto il problema di una riflessione sulla qualità degli interventi e sull'organizzazione degli stessi, tenendo conto delle particolarità dei soggetti e della natura del servizio erogato.

Riflettere sul tema ha permesso, soprattutto negli ultimi anni, di scoprire la complessità di queste istituzioni che, abbandonata la loro funzione assistenziale, si configurano sempre più come luoghi di educazione, formazione e cura dei bambini. I nidi e i servizi integrativi rappresentano un luogo dove i più piccoli possono vivere esperienze educativo/formative significative, progettate e predisposte da personale qualificato in un ambiente opportunamente organizzato in modo funzionale alla loro crescita, dove poter sperimentare occasioni plurime di decentramento cognitivo e affettivo, oltre che di interazione costruttiva e trasformativa.

Il tema della qualità del sistema dei servizi per l'infanzia costituisce, dunque, un terreno di riflessione e impegno che coinvolge istituzioni diverse a livello Europeo, Nazionale, Regionale e Locale, poiché rappresenta una questione di interesse pubblico ineludibile. La domanda di qualità che le società e gli utenti rivolgono a chi gestisce servizi educativi per la prima infanzia pone questioni di natura etica, politica, gestionale e, in quanto tale, non può essere ignorata, né liquidata con risposte di tipo tecnicistico.

I nidi e gli altri servizi educativi per la prima infanzia rappresentano, nell'esperienza italiana, una fondamentale risorsa per garantire opportunità e qualità alla crescita e all'educazione dei bambini.

[11] Si vedano le indicazioni offerte dalla Comunicazione della Commissione Europea del 17 febbraio 2011, n. 66, p. 1.

Il fatto è testimoniato dalla produzione scientifica di settore, dal forte radicamento dei servizi in tutte le aree del Paese dove sono più presenti, nonché dalla crescente domanda di accesso, che purtroppo si associa spesso al fenomeno delle liste di attesa. Le numerose indagini condotte a livello internazionale e nazionale evidenziano come tali servizi abbiano ricadute positive non solo sulla crescita e lo sviluppo dei bambini, ma anche sulle famiglie che trovano in questo servizio non solo un aiuto nella conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, ma anche uno spazio di incontro, confronto e crescita della propria dimensione genitoriale.

La valutazione della qualità dei servizi educativi per la prima infanzia – qualità del contesto, qualità delle relazioni, qualità della progettazione, qualità della formazione degli educatori, qualità delle proposte educative elaborate dal gruppo degli operatori, etc. – ha rivelato agli "addetti ai lavori" la natura intrinsecamente complessa della loro organizzazione e del loro progetto:

- il ruolo dell'organizzazione degli spazi e dei tempi del nido nello sviluppo del bambino;
- il valore di una professionalità, quella degli educatori, sempre più qualificata e attenta non solo a rispondere ai bisogni del bambino, ma anche a quelli dei loro genitori;
- l'importanza di un progetto educativo, quello del nido, elaborato in funzione dei bisogni dell'utenza e di tutti gli attori sociali che con esso interagiscono.

L'utilizzo del termine **qualità** implica, dunque, fare riferimento ad un concetto complesso che richiede l'analisi di variabili spesso diverse fra loro ma che, nell'insieme, contribuiscono a delineare un modello di qualità dinamico (così come ribadito anche dalla Comunità Europea): mai statico, ma sempre teso verso una meta e per questo sottoposto a un continuo processo di monitoraggio e valutazione di quanto realizzato, funzionale al cambiamento, alla trasformazione, al miglioramento del sistema dei servizi erogati e al suo adeguamento ai bisogni educativi dell'utenza.

La riflessione su queste importanti tematiche non può essere dissociata dal riconoscimento dell'ambiente organizzativo come luogo che coinvolge la Qualità delle attività di erogazione di un servizio in termini di "*Qualità Totale*" (*Total Quality Management*), in cui il concetto di "Qualità" assume un ruolo e un significato specifici, che vanno al di là delle metodologie tradizionali.

In questa ottica la "qualità" dovrebbe essere intesa come l'insieme dei fattori attraverso i quali un'azienda e/o Ente realizza, nel nostro caso, un servizio che risponda a requisiti di efficacia ed efficienza; soddisfi cioè tutti i requisiti, impliciti o espliciti, richiesti dall'utente (efficacia) e ottimizzi le risorse disponibili realizzando una struttura organizzativa nella quale siano ben definiti i ruoli, le responsabilità e l'utilizzo delle risorse (efficienza).

Tale definizione necessita tuttavia di qualche precisazione: innanzi tutto non possiamo sottovalutare il fatto che si stia parlando di un concetto molto generale, applicabile a tutte le realtà operative. Se questo è vero, è altrettanto vero che la sua misurazione deve avvenire attraverso uno specifico sistema di rilevazione in grado di tenere conto di specifici fattori e relativi indicatori individuabili caso per caso.

Ecco quindi la necessità di definire, per ogni settore, i diversi fattori che possono essere chiamati in causa per aiutare a meglio chiarire il concetto di qualità:

- l'entità cui va applicata la qualità. Prodotto specifico, sistema, servizio, attività od organizzazione;
- chi esprime i requisiti (le esigenze o i bisogni) in funzione dell'entità. A seconda i casi si può chiamare cliente, utente, paziente, cittadino, allievo, studente, o addirittura la società stessa;
- i fattori di qualità. Tutti i fattori di qualità individuati devono essere poi trasformati in indicatori misurabili per poter effettuare dei confronti e capire fino a che punto i requisiti (le esigenze) individuati sono soddisfatti. È attraverso l'applicazione di questi fattori che sono soddisfatti i requisiti (ossia esigenze espresse e/o implicite).

I fattori di qualità costituiscono gli elementi principali per la percezione della qualità da parte di chi esprime le esigenze di qualità. Gli indicatori di qualità sono invece delle variabili quantitative (e quindi misurabili) che permettono di misurare il livello qualitativo nel suo complesso in quanto ritenute

"indicative" del fattore di qualità; sono quindi degli indicatori oggettivi.
Rafforziamo la definizione appena data affermando che qualità significa anche capacità di raggiungere gli obiettivi stabiliti (**efficacia**), ma nel fare questo non bisogna dimenticare di farlo nel miglior modo possibile; infatti, quando le risorse umane materiali e finanziare disponibili scarseggiano è di vitale importanza ottimizzare ciò che si ha a disposizione (**efficienza**).
I presupposti teorico-metodologici sopra ricordati potrebbero costituire una sorta di primo passo da cui muovere verso la costruzione di linee guida o di orientamento comuni e condivise dalle diverse Regioni e Province autonome italiane.
La riflessione deve prendere avvio non solo da un'idea di servizio inteso come realtà complessa, caratterizzata da un adattamento continuo alle mutate condizioni economico-sociali, culturali e politiche di territori in costante trasformazione, ma anche dalla necessità di condividere approcci interpretativi in grado di restituire quadri di riferimento da cui muovere per la costruzione di un sistema di servizi che, nel rispetto delle particolarità territoriali, riesca a promuovere la condivisione di alcuni elementi comuni.

Le iniziative internazionali

Affrontare il tema della qualità significa muovere da almeno tre punti di vista differenti, ma fortemente correlati fra loro:

- quello dei bambini;
- quello degli operatori (educatori, operatori ausiliari e responsabili/coordinatori dei servizi);
- quello dei genitori e delle famiglie.

Il **bambino** è oggetto di osservazione costante dell'adulto il quale ha il compito specifico di individuare e valorizzare i suoi bisogni educativi e formativi. L'attenzione ai bisogni fisici (calore, pulizia, alimentazione, segni di disagio, pianto, felicità, ecc.) e a quelli di sviluppo (emotivo, affettivo, motorio, cognitivo, psicologico, ecc.) costituiscono elementi imprescindibili da cui risulta importante muovere per garantire un servizio in grado di rispondere alle reali esigenze dei bambini.
Le figure **operative** rivestono, seppure a diverso titolo, un ruolo fondamentale per il processo educativo e formativo del bambino. Il lavoro di cura e di sostegno di cui l'educatore è portavoce costituisce un passo fondamentale affinché si sviluppi il desiderio al rispetto, al confronto arricchente, presupposti essenziali per il cittadino del futuro. Dare dignità e valore alla professionalità dell'educatore di nido è un modo per capire e valorizzare il momento delicato ed essenziale della formazione, di cui tale soggetto è responsabile, significa dare valore ad un ruolo che, troppe volte, è stato preso in ben poca considerazione e che invece tanto può contribuire alla formazione dell'uomo e del cittadino di domani. Allo stesso modo il ruolo di responsabile/coordinatore gestionale e pedagogico dei servizi rappresenta una figura importante per il buon funzionamento dei nidi, nonché un supporto imprescindibile per l'équipe educativa e, indirettamente, per i bambini e le famiglie.
Altro elemento di qualità è dato dalla presenza delle **famiglie** all'interno dei servizi educativi per la prima infanzia: la condivisione del loro punto di vista, l'attenzione ai loro bisogni contribuisce ad innalzare il livello di qualità del servizio. I genitori e le famiglie che si rivolgono al nido hanno bisogni differenti di cura, di educazione, di integrazione sia familiare sia sociale. Il nido deve garantire, a seconda delle specificità delle famiglie, la crescita dei bambini in stretta collaborazione con le stesse e pertanto sostenere e sollecitare la loro partecipazione alla vita del nido.
Fermare l'attenzione su tali presupposti costituisce il punto da cui muovere per ampliare e approfondire la riflessione sul concetto della qualità dei servizi educativi per la prima infanzia: una qualità la cui definizione è destinata ad essere per certi aspetti solo provvisoria poiché, come già delineato nel

documento europeo "La qualità nei servizi per l'infanzia"[12] del 1992, l'interpretazione di questo concetto e la definizione di indicatori di qualità è un processo dinamico e continuo, volto a conciliare gli interessi di gruppi diversi e a dare risposte che mutano con il mutare dei tempi e l'evoluzione dei contesti socio-culturali.

Nonostante tali premesse, però, è condivisibile l'idea secondo cui la qualità di questi servizi dovrebbe mirare a fare in modo che i bambini abbiano l'opportunità di avere[13]: «una vita sana; la possibilità di esprimersi spontaneamente; la considerazione di sé stessi come individui; la dignità e l'autonomia; la fiducia in sé stessi e il piacere di imparare; un apprendimento costante e un ambiente attento alle loro esigenze; la socialità, l'amicizia e la collaborazione con gli altri; pari opportunità senza discriminazioni dovute al sesso, alla razza o ad handicap; la valorizzazione della diversità culturale; il sostegno in quanto membri di una famiglia e di una comunità; la felicità».

Gli obiettivi sopraelencati si riferiscono a valori precisi che nel corso del tempo hanno riflettuto le convinzioni di esperti, contribuendo a sollecitare l'impegno in questa direzione e la definizione di un nuovo documento posto all'attenzione della Commissione Europea che, nel 1996, ha riacceso i riflettori sul tema.

Attraverso la condivisione dei "Quaranta obiettivi di qualità per i servizi per l'infanzia"[14], la Rete della Commissione Europea per l'infanzia e gli interventi per conciliare le responsabilità familiari e professionali tra uomini e donne ribadì che "la qualità è un concetto relativo, fondato su sistemi di valori e convinzioni; la definizione della qualità è un processo di per sé importante, in quanto offre l'opportunità di mettere in comune, analizzare e comprendere meglio i valori, le idee, le conoscenze e l'esperienza prodotta nel settore; tale processo dovrebbe essere caratterizzato da una partecipazione democratica, che coinvolga gruppi diversi, quali i bambini, i genitori, le famiglie e il personale dei servizi; le esigenze, le opinioni e i valori di questi gruppi non sempre coincidono; la definizione della qualità deve essere concepita come un processo dinamico e continuo, che comporta valutazioni e aggiornamenti periodici, senza mai giungere a una risposta conclusiva e oggettiva".

Gli obiettivi per la qualità dei servizi educativi per la prima infanzia furono suddivisi in dieci aree:

1. accessibilità e utilizzo dei servizi;
2. ambiente;
3. attività di apprendimento;
4. il sistema delle relazioni;
5. il punto di vista dei genitori;
6. la continuità;
7. la valutazione della diversità;
8. la valutazione dei bambini e i provvedimenti adottati;
9. il rapporto costi benefici;
10. i valori etici.

Da questo punto di vista gli obiettivi non prefiguravano una standardizzazione dei sistemi di servizi, delle filosofie e delle culture elaborate al loro interno o dei modi di lavoro, ma intendevano fornire un sostegno alla definizione di finalità e indirizzi condivisi. Il loro raggiungimento non doveva porre fine alla ricerca della qualità: si trattava di un processo dinamico e continuo che richiedeva riflessioni e revisioni costanti in linea con i naturali mutamenti sociali, culturali, economici e politici che contraddistinguono i diversi paesi.

---

[12] Balageur I., Mastres J., Penn H., *La qualità nei servizi per l'infanzia; un documento di discussione*, Commissione delle Comunità Europee – Direzione generale – Occupazione, Relazioni Industriali e Affari Sociali, 1992.

[13] Ibid.

[14] *Quaranta obiettivi di qualità per i servizi per l'infanzia*, Commissione Europea – Rete per l'infanzia e gli interventi per conciliare le responsabilità familiari e professionali tra uomini e donne, Junior, Bergamo, 1996, p. 7.

L'attenzione al tema della qualità continua a essere un aspetto centrale nelle riflessioni della Comunità Europea che, nel Consiglio Europeo di Lisbona (2000) prima, e poi in quello di Barcellona del 2002 ribadisce la necessità di incentivare le politiche a favore dello sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia attraverso un impegno che conduca gli Stati membri a una copertura territoriali di almeno il 33%.

Quello che, a prima vista, poteva sembrare un intervento volto a incentivare una diffusione solo quantitativa di questi servizi, fu ripreso dalla Comunicazione della Commissione Europea del 2006 COM (2006) 481 "Efficienza ed equità nei sistemi europei d'istruzione e formazione" e, successivamente, da quella del 2011 COM(2011) 66 per sottolineare l'importanza di fermare l'attenzione anche sugli aspetti qualitativi di questi servizi, perché «una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva costituisce la base su cui sarà fondato il futuro dell'Europa. Migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione in tutta l'UE è una premessa d'importanza fondamentale per tutti e tre gli aspetti della crescita. In tale contesto l'educazione e la cura della prima infanzia (Early Childhood Education and Care – ECEC) costituisce la base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità […]»[15].

Un ultimo intervento è stato fatto attraverso la Raccomandazione della Commissione del 20 febbraio 2013 – "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale" (2013/112/UE) in cui si ribadisce con maggiore forza l'importanza di avere servizi di qualità quali strumenti imprescindibili per ridurre le disuguaglianze fin dalla più tenera età.

Attualmente la Commissione Europea sta lavorando, a partire da una revisione dei 40 obiettivi di qualità, a un nuovo documento che, alla luce dei più recenti studi, risulti in grado di restituire un'immagine più coerente rispetto agli standard richiesti per questi servizi.

Le iniziative nazionali

Al termine di questo breve excursus alla scoperta dei fermenti che hanno contribuito a sviluppare l'importanza della qualità dei servizi educativi per la prima infanzia, occorre tornare in Italia e precisamente al 1996, anno di licenziamento del rapporto europeo e del documento succitato, perché è proprio in questi anni che lo scenario politico italiano muta e si comincia a prestare maggiore attenzione a questi servizi anche da un punto di vista della qualità.

A partire da questi anni si riaccendono i riflettori sull'importanza dei servizi educativi per la prima infanzia e le politiche legate a questi servizi, relegate a fanalino di coda, con la vecchia legge 1044/71, riemergono e, in continuità con il primo piano d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e dello sviluppo dei soggetti in età evolutiva datato 1996, si riprendono e si intensificano i lavori varando nel 1997 la legge n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza".

Oltre a rilevare le ricadute in termini di opportunità che la legge ha offerto, soprattutto nelle aree dove i servizi socio educativi erano inesistenti, essa ha ribadito e rafforzato anche una cultura di monitoraggio, valutazione e documentazione sull'applicazione della legge e sull'uso delle risorse, attraverso l'osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza promosso con la legge n. 451/97.

Le esperienze maturate attraverso questi interventi sono state recuperate anche in occasione dello stanziamento dei fondi definiti con la legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1 comma 1259, con la quale si è dato avvio al Piano straordinario di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia e, con esso, a una serie di approfondimenti tematici tra cui il ripensamento dei requisiti di qualità di questi servizi.

Le attività realizzate per il monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia

[15] Comunicazione della Commissione "Educazione e Cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori" COM (2011) 66.

hanno indotto alcune Regioni (es.: Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, ecc.) a rivedere a approfondire i temi inerenti la qualità, i procedimenti e i costi di gestioni dei servizi, restituendo esperienze interessanti.

A livello nazionale, invece, il Dipartimento per le Politiche della Famiglia ha promosso, in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze, momenti di confronto interregionale funzionali non solo a uno scambio sull'argomento, ma anche alla possibile definizione di orientamenti condivisi.

A tale scopo sono stati costituiti tre gruppi per i seguenti ambiti tematici:

- la regolazione e il controllo del sistema integrato dei servizi: standard e qualità;
- le dimensioni della qualità e della sostenibilità dei costi;
- l'organizzazione di uffici di area vasta (Ambiti/Distretti/Zone) per la programmazione e la gestione dei servizi per la prima infanzia.

Il dibattito ha restituito riflessioni interessanti che sono poi confluite nel rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia al 31/12/2012 costituendo il punto di partenza del successivo nuovo percorso.

Le attività di Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia hanno così 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.

In particolare, nel corso del 2012-13, 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 hanno lavorato su alcune aree di contenuto individuate per la definizione condivisa di orientamenti e proposte. L'attenzione ha privilegiato:

- il sistema integrato e le tipologie dei servizi;
- gli standard ambientali e funzionali dei servizi;
- gli ambiti come livello intermedio per la programmazione delle politiche;
- i procedimenti di autorizzazione e accreditamento;
- le possibili prospettive di aggiornamento normativo.

Le riflessioni sviluppate sui temi affrontati hanno, in via generale, fatto condividere l'auspicio che si possa andare nella direzione di una maggiore coerenza fra le normative regionali, in attesa di una normativa nazionale che fornisca utili elementi di orientamento e maggiore chiarezza generale.

Le conclusioni raggiunte attraverso questi momenti di riflessione e approfondimento hanno costituito il punto di partenza per approfondire un altro tema importante: la **qualità** dei servizi educativi per la prima infanzia.

Per tentare di condividere il tema – non semplice – della qualità dei servizi educativi per la prima infanzia, è sembrato utile muovere dalla considerazione della sua complessità. Quando si parla di qualità dei servizi educativi per la prima infanzia si fa riferimento alla qualità del contesto, delle relazione, della progettazione, della formazione degli educatori, delle proposte educative elaborate dal gruppo degli operatori, etc. Tutto questo rivela agli "addetti ai lavori" la natura intrinsecamente articolata della loro organizzazione e del loro progetto.

Muovendo da questi presupposti, si è pensato di muovere dal lavoro concluso nell'anno 2012-2013 riprendendo e ampliando la riflessione sulle categorie prese in considerazione dai gruppi di lavoro già svolti in precedenza.

La domanda cui si è voluto tentare di rispondere è quella di comprendere se, pur nel rispetto delle particolarità territoriali, sia possibile individuare alcuni aspetti comuni di qualità condivisibili e adottabili in norme di riferimento reciprocamente coerenti.

Le schede che seguono sintetizzano risultati raggiunti dalle attività di elaborazione e confronto svolte nel corso del 2013-2014.

PARTE SECONDA

Verso l'elaborazione di linee guida per la qualità dei servizi educativi per la prima infanzia

Introduzione

Questa parte del documento contiene l'esito coordinato delle riflessioni svolte sui seguenti aspetti:

- il sistema integrato e le tipologie dei servizi;
- gli standard ambientali e funzionali dei servizi;
- gli ambiti come livello intermedio per la programmazione delle politiche;
- i procedimenti di autorizzazione e accreditamento;
- le possibili prospettive di aggiornamento normativo.

In ognuno dei casi, i contenuti presentati vogliono essere esemplificativi e rappresentativi di un prevalente giudizio convergente emerso dal confronto interregionale.

La rappresentazione di un terreno di convergenza non deve tuttavia essere interpretato come prospettiva di schiacciamento delle differenze, quanto piuttosto come orizzonte in cui alcuni elementi di coerenza complessiva possano essere la cornice che ospita valori e peculiarità che l'autonomia delle Regioni e Province autonome potranno evidentemente continuare a decidere di mantenere vivi nella loro diversità.

Non si deve tuttavia sottovalutare quanto il presente lavoro potrà essere utile nella prospettiva – auspicata – di un prossimo rinnovamento del quadro normativo nazionale di settore, circostanza che aprirà una fase nella quale i processi attuativi della riforma comporteranno certamente la necessità di svolgersi in un continuo, prolungato e fecondo scambio fra i diversi livelli dello Stato a vario titolo coinvolti.

Il sistema integrato e le tipologie dei servizi

Se le dinamiche evolutive delle esperienze negli ultimi decenni hanno reso 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***[16] servizi educativi per piccoli gruppi di bambini di età inferiore a 3 anni realizzati con personale educativo qualificato presso una civile abitazione.

Gli standard ambientali e funzionali dei servizi

Parlare di strutturazione ed organizzazione degli spazi del nido d'infanzia non significa riferirsi esclusivamente alla sua distribuzione fisica o alla mera collocazione dei materiali e degli arredi, ma anche (e, potremmo dire, soprattutto) occuparsi del contesto comunicativo, relazionale e cognitivo che, attraverso appunto la loro organizzazione materiale, si viene ad instaurare.

L'individuazione di categorie pedagogiche che facciano riferimento a requisiti specifici che gli spazi dovrebbero avere deve necessariamente tenere conto che lo spazio influenza i comportamenti, è necessario evitare situazioni disturbanti, di difficoltà comunicativa, di stress, ecc., ed occorre favorire soprattutto la socializzazione fra coetanei, rendendo possibile condizioni qualitative elevate per l'apprendimento difendendo la privacy di ognuno, ecc.

In questa logica, appare altrettanto importante riflettere sugli aspetti funzionali e provare a riflettere sull'importanza del rapporto numerico educatore/bambini, ma anche sulla necessaria formazione iniziale e in itinere degli educatori.

[16] Su questa specifica tipologia di servizio integrativo, la riflessione è stata particolarmente articolata e ha condotto a rilevare come la sua definizione a partire dall'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. Il servizio di Tagesmutter, nel sistema trentino è considerato come una tipologia distinta dai servizi "integrativi".

Requisiti strutturali

ricettività della struttura che ospita il servizio	*minima*	*massima*
Nido d'infanzia	Non meno di 5 bambini	70 bambini
Spazio gioco	Non meno di 8 bambini	60 bambini
Centro per bambini e famiglie	Non meno di 8 bambini	60 bambini
Servizi educativi in contesto domiciliare	Non meno di 5 bambini	10 bambini

spazio interno	*Mq per bambino*[17]
Nido d'infanzia	non inferiore a 5
Spazio gioco	non inferiore a 4
Centro per bambini e famiglie	non inferiore a 4
Servizi educativi in contesto domiciliare	non inferiore a 4

Requisiti di accesso del personale educativo

Requisiti ordinari:	Diploma di laurea in Pedagogia, Scienze dell'educazione, Scienze della formazione primaria o equipollenti
Requisiti transitoriamente validi:	Diploma di maturità rilasciato dal liceo socio-psico-pedagogico Diploma di liceo delle scienze umane Diploma di dirigente di comunità Titoli equipollenti riconosciuti dal Ministero dell'istruzione

Requisiti di accesso del personale ausiliario

Il personale addetto alla cucina con funzioni di cuoco deve possedere attestato professionale
Il personale con funzioni ausiliarie deve avere assolto all'obbligo scolastico

Requisiti organizzativi

educatori e bambini iscritti	*rapporto*
Nido d'infanzia	3-12 mesi: non superiore a 1/6 13-24 mesi: non superiore a 1/8 25-36 mesi: non superiore a 1/10
Spazio gioco	13-24 mesi: non superiore a 1/8 25-36 mesi: non superiore a 1/10
Centro per bambini e famiglie	non superiore a 1/15 bambini
Servizi educativi in contesto domiciliare	non superiore a 1/6

[17] Il riferimento è ai soli mq degli spazi riservati ai bambini: spazi per attività di gioco e didattiche, pranzo e riposo, ingresso, spazi comuni e eventuali laboratori (escluso bagni e zone cambio).

Requisiti di accesso del personale di coordinamento

Il personale che svolge funzioni di coordinamento deve avere titolo di laurea conseguito in corsi afferenti alle classi pedagogiche

Organismo di coordinamento organizzativo-gestionale e pedagogico

Funzioni organizzativo-gestionali	Attività amministrative, gestione del budget, poteri di spesa Attività contrattuale Rappresentanza esterna del servizio Definizione dei criteri degli appalti per l'affidamento della gestione Definizione dei criteri riguardanti le convenzioni con soggetti privati per l'acquisto di posti Elaborazione dei procedimenti di autorizzazione e accreditamento Esercizio delle funzioni di vigilanza
Funzioni pedagogiche	Supervisione sul gruppo degli operatori dei servizi Promozione, sostegno e consolidamento dello sviluppo della qualità del servizio nonché il monitoraggio, la verifica e la valutazione del progetto pedagogico Monitoraggio e documentazione delle esperienze Organizzazione delle iniziative di partecipazione delle famiglie Aggiornamento e formazione del personale Progettazione e pianificazione delle relazioni con i servizi socio-sanitari e la continuità con la scuola dell'infanzia (verticale) e le agenzie non formali e informali del territorio (orizzontale) Consolidamento delle reti inter-istituzionali

Il progetto pedagogico

Elementi costitutivi:	Esplicitazione chiara delle finalità
	Principi generali di accesso e di fruizione del servizio
	Gli orientamenti pedagogici che caratterizzano il sistema dei servizi
	La progettazione ed organizzazione educativa dei servizi (attività collegiale del gruppo di lavoro)
	Le modalità di organizzazione del contesto educativo (spazi, materiali, proposte educative, tempi e relazioni)
	Modalità di funzionamento del gruppo di lavoro (formazione continua, contributi alla costruzione di reti e della continuità verticale e orizzontale, rapporti con l'organismo di coordinamento pedagogico, ecc.)
	Adozione di strumenti e sistemi di valutazione del progetto pedagogico

Il progetto educativo

Elementi costitutivi:	Lo spazio e le opportunità
	Il gruppo dei bambini
	Finalità, obiettivi e proposte
	Metodi e strumenti di valutazione e documentazione
	I tempi di realizzazione

Adozione di sistemi di valutazione del progetto educativo

Adozione di metodologie di osservazione dei bambini

Indicazione dei modi e tempi di osservazione
Indicazione degli strumenti di osservazione utilizzati

Adozione di procedure di documentazione

I servizi di nido coltivano costanti e continue modalità differenziate di documentazione affinché le famiglie conoscano cosa il bambino e i bambini fanno al nido e come questo funziona
I servizi di nido coltivano costanti e continue modalità differenziate di documentazione affinché l'Amministrazione Comunale conosca le attività svolte al nido
I servizi di nido coltivano costanti e continue modalità differenziate di documentazione affinché il territorio conosca che cos'è il servizio di nido, cosa si fa e come questo funziona

Il lavoro con le famiglie

Modalità di accoglienza delle famiglie (vengono offerte informazioni precise circa le modalità di accesso ai nidi: es. informazioni sul servizio e sui singoli nidi recuperabili sul sito telematico del Comune
Informazioni sul servizio e sui singoli nidi recuperabili presso l'Ufficio di riferimento del Comune
Informazioni sul servizio e sui singoli nidi reperibili presso ciascun servizio

Modalità di partecipazione delle famiglie (vengono offerte indicazioni circa i modi e i tempi di partecipazione della famiglie alla vita del nido, es. incontri istituzionali (colloqui del gruppo sezione, colloqui individuali, ecc.), incontri non istituzionali (es. laboratori, incontri con esperti, ecc.)

Modalità di socializzazione e di educazione familiare (i servizi favoriscono la conoscenza fra le famiglie del territorio: tenuto conto che il nido è un punto di incontro quotidiano fra le famiglie che potrebbero non frequentarsi o incontrarsi al di fuori di questo, il nido cerca di far evolvere questi incontri

Gli ambiti come livello intermedio per la programmazione delle politiche

Gli ambiti e i loro relativi organismi possono 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, in essi dovrebbero 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 dovrebbero svolgere in modo integrato in ordine a diversi aspetti, come, ad esempio:

Funzioni degli ambiti	
Programmazione	La Zona ha la funzione di supportare la 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.
Coordinamento organizzativo/gestionale	Favorisce lo sviluppo equilibrato delle politiche per l'infanzia 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.
Coordinamento pedagogico	Sostiene lo sviluppo del sistema dei servizi mediante azioni di supervisione, verifica e innovazione dei progetti educativi dei servizi, progettazione del piano integrato della formazione, coordinamento delle relazioni, scambi tra servizi e sviluppo di attività di ricerca, analisi e approfondimento, sviluppo delle relazioni fra i servizi educativi e la rete territoriale dei servizi socio-sanitari, gestione integrata dei casi di ammissione di bambini disabili o in carico ai servizi sociali, continuità 0-6, etc.

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 devono comprendere i seguenti elementi:

- 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 problematicità 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 multi-disciplinari, 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.

L'aggiornamento della normativa di settore

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 attesa di una normativa nazionale che fornisca utili elementi di orientamento e maggiore chiarezza generale, appare auspicabile una maggiore coerenza fra le normative regionali.
Le principali aree di progressiva coerenza fra le normative potrebbero riguardare:

- circa la fisionomia istituzionale dei servizi educativi, la convergenza nella sottolineatura dell'***identità educativa dei servizi per l'infanzia;***
- per quanto riguarda il tema dei ***requisiti formativi degli educatori***, un progressivo orientamento ad innalzare il titolo di studio richiesto alla laurea;
- quanto a copertura dei costi di gestione e pianificazione della diffusione dei servizi in modo equilibrato, 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.

La prospettiva di aggiornamento delle normative potrebbe utilmente essere svolto tenendo presenti le seguenti aree specifiche di interesse quali possibili punti di articolazione degli apparati normativi:

- Oggetto della legge
- Finalità
- Il sistema integrato
- Soggetti istituzionali e funzioni
- Tipologie dei servizi
- Personale e titoli di accesso
- Standard strutturali
- Standard organizzativi
- Procedure di autorizzazione al funzionamento e di accreditamento
- Gestione dei servizi
- Modalità di erogazione dei contributi
- Rapporto famiglia/servizi e partecipazione delle famiglie
- Sistema informativo

APPENDICE

Tavole statistiche
(dati al 31/12/2013)

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

(Prospetto comparativo fra dati Istat al 2007/2011 e i dati di monitoraggio delle Regioni e Prov. Autonome al 31/12/2013)

							Posti nei Servizi educativi a titolarità pubblica e privata al 31/12/2013 (fonte: dati di monitoraggio Regioni e Prov. Autonome)			Scostamenti (1)-(2)	
Regioni e province autonome	Utenti nidi e Serv. Integrativi al 2007 (fonte: Istat) **(2)**	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)	Utenti nidi e Serv. Integrativi al 2011 (fonte: Istat)	Utenti nidi e Serv. Integrativi al 2012 (fonte: Istat)	nidi	servizi integrativi	totale **(1)**	v.a.	variazione %
Piemonte	16.160	16.625	17.312	14.506	17.461	14.961	24.790	3.952	28.742	12.582	77,9%
Valle d'Aosta	868	1.053	967	702	800	983	795	327	1.122	254	29,3%
Lombardia[(a)]	44.610	47.389	54.670	5.203	51.760	49.243	60.970	3.231	64.201	19.591	43,9%
Provincia di Bolzano	1.872	1.872	2.325	45.492	1.775	2.067	1.725	860	2.585	713	38,1%
Provincia di Trento	2.773	2.986	3.162	639	3.795	3.904	3.370	521	3.891	1.118	40,3%
Veneto	16.003	17.063	17.972	2.883	18.542	14.982	26.035	1.800	27.835	11.832	73,9%
Friuli Venezia Giulia	4.752	4.690	5.615	15.144	6.497	6.789	5.912	1.024	6.936	2.184	46,0%
Liguria	5.575	6.146	6.138	5.226	6.233	5.581	7.847	756	8.603	3.028	54,3%
Emilia Romagna	33.247	34.076	36.654	32.026	33.475	33.047	38.278	2.815	41.093	7.846	23,6%
Toscana	20.452	20.915	20.133	17.476	19.874	21.373	26.070	3.616	29.686	9.234	45,1%
Umbria	3.494	5.610	6.713	5.403	5.562	3.760	6.259	1.108	7.367	3.873	110,8%
Marche	6.391	6.729	6.927	6.701	7.243	6.972	9.745	764	10.509	4.118	64,4%
Lazio[(b)]	18.782	20.280	22.280	24.038	26.940	26.777	23.206	2.443	25.649	6.867	36,6%
Abruzzo	2.908	3.343	3.453	2.708	3.314	3.263	2.930	333[(d)]	3.263	355	12,2%
Molise	359	355	395	322	810	739	964	13	977	618	172,1%
Campania	4.030	5.123	4.967	3.338	5.051	4.472	n.d.	n.d.	n.c.	n.c.	n.c.
Puglia	5.253	5.550	5.663	4.432	5.061	4.757	14.272	1.805	16.077	10.824	206,1%
Basilicata	1.016	988	1.124	1.071	1.032	940	1.609	0	1.609	593	58,4%
Calabria	1.112	1.447	1.882	1.238	1.319	1.061	3.128	n.d.	3.128	2.016	181,3%
Sicilia[(c)]	8.192	8.842	7.714	7.632	7.819	7.751	7.769	380	8.149	-43	-0,5%
Sardegna	3.710	3.981	5.275	5.460	5.119	4.990	7.620	461	8.081	4.371	117,8%
Totale	**201.559**	**215.063**	**231.341**	**201.640**	**229.482**	**218.412**	**273.294 [(e)]**	**26.209 [(f)]**	**299.503 [(g)]**	**65.193**	**33,0**

(a) I posti nei servizi sono al 31/12/2012.

(b) Numero di posti stimato al 31/12/2008: la Regione Lazio non ha un sistema informativo aggiornato sui servizi per la prima infanzia.

(c) Il dato sui posti nelle unità di offerta privata risulta parziale.

(d) Dato parziale.

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

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

(g) Il dato è provvisorio e parziale (mancano i posti nei servizi integrativi in Campania, Calabria e il dato è parziale per Sicilia e 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 - 2007-2012)

Regioni e province autonome	Utenti nidi e servizi integrativi per 100 bambini 0-2 anni al **2007** (fonte: Istat)		Utenti nidi e servizi integrativi per 100 bambini 0-2 anni al **2008** (fonte: Istat)		Utenti nidi e servizi integrativi per 100 bambini 0-2 anni al **2009** (fonte: Istat)		Utenti nidi e servizi integrativi per 100 bambini 0-2 anni al **2010** (fonte: Istat)		Utenti nidi e servizi integrativi per 100 bambini 0-2 anni al **2011** (fonte: Istat)		Utenti nidi e servizi integrativi per 100 bambini 0-2 anni al **2012** (fonte: Istat)	
	Val. ass.	Tasso %	Val. ass.	Tasso %	Val. ass.	Tasso %	Val. ass.	Tasso %	Val. ass.	Tasso %	Val. ass.	Tasso %
Piemonte	16.160	14,9	16.625	14,4	17.312	14,8	18.046	15,4	17.461	14,9	14.961	13,5%
Valle d'Aosta	868	25,8	1.053	28,4	967	25,4	1.032	27,1	800	21,2	983	28,6%
Lombardia	44.610	15,0	47.389	16,5	54.670	18,7	55.864	16,6	51.760	17,5	49.243	18,0%
Provincia di Bolzano	1.872	10,3	1.872	11,5	2.325	14,4	2.785	18,9	1.775	11,1	2.067	12,9%
Provincia di Trento	2.773	14,8	2.986	18,9	3.162	19,8	3.532	17,3	3.795	23,4	3.904	25,2%
Veneto	16.003	12,7	17.063	12,0	17.972	12,5	17.930	21,9	18.542	13,0	14.982	11,4%
Friuli Venezia Giulia	4.752	12,4	4.690	14,9	5.615	17,7	6.350	12,5	6.497	20,7	6.789	23,3%
Liguria	5.575	16,5	6.146	16,8	6.138	16,6	6.129	20,2	6.233	16,9	5.581	16,4%
Emilia Romagna	33.247	28,1	34.076	28,1	36.654	29,5	37.094	29,4	33.475	26,5	33.047	28,1%
Toscana	20.452	22,4	20.915	21,5	20.133	20,4	20.735	21,0	19.874	20,1	21.373	23,2%
Umbria	3.494	14,2	5.610	23,4	6.713	27,7	6.678	27,6	5.562	23,0	3.760	16,7%
Marche	6.391	15,1	6.729	15,9	6.927	16,1	7.250	16,9	7.243	16,9	6.972	17,7%
Lazio	18.782	11,2	20.280	12,6	22.280	13,6	24.400	14,9	26.940	16,5	26.777	16,8%
Abruzzo	2.908	7,2	3.343	9,8	3.453	10,0	3.324	9,6	3.314	9,5	3.263	9,9%
Molise	359	4,8	355	4,8	395	5,4	400	5,5	810	11,1	739	10,8%
Campania	4.030	1,8	5.123	2,8	4.967	2,7	4.480	2,7	5.051	2,8	4.472	2,7%
Puglia	5.253	4,4	5.550	4,9	5.663	5,0	5.166	4,6	5.061	4,5	4.757	4,6%
Basilicata	1.016	5,4	988	6,8	1.124	7,8	1.071	7,5	1.032	7,3	940	7,3%
Calabria	1.112	2,4	1.447	2,7	1.882	3,5	1.281	2,4	1.319	2,4	1.061	2,1%
Sicilia	8.192	6,3	8.842	6,0	7.714	5,2	8.004	5,5	7.819	5,4	7.751	5,6%
Sardegna	3.710	8,6	3.981	10,0	5.275	13,2	6.835	17,0	5.119	12,7	4.990	13,5%
Totale	**201.559**	**11,7**	**215.063**	**12,7**	**231.341**	**13,6**	**238.386**	**14,0**	**229.482**	**13,5**	**218.412**	**13,5**

Tavola 3 - Tassi di ricettività dei servizi educativi per la prima infanzia - Anni 2008-2013

(Dati di monitoraggio delle Regioni e Province autonome)

Regioni e province autonome	Tasso di ricettività al 31/12/2008 (6)			Tasso di ricettività al 31/12/2009 (5)			Tasso di ricettività al 31/12/2010 (4)			Tasso di ricettività al 31/12/2011 (3)			Tasso di ricettività al 31/12/2012 (2)			Tasso di ricettività al 31/12/2013 (1)			Scostamenti (1)-(6)
	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	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	24.790	3.952	26,0	5,8
Valle d' Aosta	627	283	25,0	646	334	25,9	646	334	n.c.	646	334	n.c.	646	334	26,7	795	327	32,7	7,7
Lombardia[a]	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	60.970	3.231	23,4	5,0
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	1.725,0	860,0	16,1	3,8
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	3.370	521	25,2	10,1
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	26.035	1.800	21,3	5,5
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	5.912	1.024	23,8	4,8
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	7.847	756	25,2	5,0
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	38.278	2.815	35,0	5,7
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	26.070	3.616	32,2	7,1
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	6.259	1.108	32,7	5,3
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	9.745	764	26,6	3,6
Lazio[b]	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	23.206	2.443	16,1	0,2
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	2.930	333	9,9	-2,8
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	964	13	14,3	2,8
Campania	n.d.	n.d.	n.c.	n.d.	n.d.	n.c.	n.d.	n.d.	n.c.	n.d.	n.d.	n.c.	n.d.	n.d.	n.c.	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	14.272	1.805	15,4	8,8
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	1.609	0	12,5	1,1
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	3.128	n.d.	6,2	0,0
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	7.769	380	5,9	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	7.620	461	21,9	n.c.
Totale	**210.541**	**24.162**	**14,8**	**237.182**	**25.718**	**17,8**	**245.531**	**26.860**	**18,0**	**258.413**	**28.951**	**18,9**	**260.078**	**27.071**	**20,1**	**273.294**	**26.209**	**21,0**	**6,2**

(a) I tassi sono calcolati sui posti nei servizi aggiornati al 31/12/2011.

(b) I tassi sono calcolati sui posti nei servizi stimati al 31/12/2008.

n.c.= non calcolabile

Tavola 4 - Numero di servizi educativi per la prima infanzia secondo la titolarità pubblica o privata.
Al 31/12/2013 (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	370	422	5	349
Valle d'Aosta	25	2	44	0
Lombardia [(a)]	597	1.540	39	365
Provincia di Bolzano	13	46	0	158
Provincia di Trento	90	4	100	0
Veneto	291	629	0	313
Friuli Venezia Giulia	79	125	28	49
Liguria	131	186	23	32
Emilia Romagna	619	399	117	88
Toscana	402	436	82	119
Umbria	69	129	12	54
Marche	172	160	10	26
Lazio [(b)]	343	496	29	56
Abruzzo	66	45	n.d.	18
Molise	55	10	2	0
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Puglia	208	356	4	100
Basilicata	36	31	n.d.	n.d.
Calabria	79	135	n.d.	n.d.
Sicilia[(c)]	221	18	19	n.d.
Sardegna	112	203	50	0
Totale	**3978**	**5372**	**564**	**1727**

(a) Il numero di servizi è al 31/12/2012.

(b) Il numero delle unità di offerta è stimato al 31/12/2008.

(c) Il numero di servizi è al 31/12/2011 e il numero delle unità di offerta private risulta parziale.

n.d.= non disponibile

Tavola 5 - Posti nei servizi educativi per la prima infanzia secondo la titolarità pubblica o privata - Al 31/12/2013

(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	*di cui privati in convenzione con enti pubblici*	posti a titolarità pubblica	posti a titolarità privata	*di cui privati in convenzione con enti pubblici*
Piemonte	15.099	9.691	*1.944*	116	3.836	*600*
Valle d'Aosta	752	43	*n.d.*	327	0	*n.d.*
Lombardia [(a)]	25.145	35.825	*n.d.*	708	2.523	*n.d.*
Provincia di Bolzano	693	1.032	*612*	0	860	*584*
Provincia di Trento	3.291	79	*17*	521	0	*0*
Veneto	11.667	14.368	*13.090*	0	1.800	1000 [(e)]
Friuli Venezia Giulia	2.956	2.956	*1.804*	632	392	*10*
Liguria	4.848	2.999	337	304	452	12
Emilia Romagna	28.388	9.890	*3.927*	1.905	794	*221*
Toscana	14.562	11.463	3.944	1.952	1.664	264
Umbria	2.964	3.295	*n.d.*	282	819	*n.d.*
Marche	5.932	3.813	*1.972*	282	482	*18*
Lazio[(b)]	23.206	n.d.	*n.d.*	2.443	n.d.	*n.d.*
Abruzzo	2.247	683	*n.d.*	n.d.	210 [(d)]	*n.d.*
Molise	834	130	*n.d.*	13	0	*0*
Campania	n.d.	n.d.	*n.d.*	n.d.	n.d.	*n.d.*
Puglia	7.080	7.192	*5.922*	139	1.666	*587*
Basilicata	1.037	572	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*
Calabria	1.103	2.025	*n.d.*	n.d.	n.d.	*n.d.*
Sicilia[(c)]	7.769	330	*n.d.*	380	n.d.	*n.d.*
Sardegna	3.340	4.280	*40*	461	0	*0*
Totale	**162.913**	**110.666 [(d)]**	**33.609**	**10.465**	**15.498**	**3296**

(a) Il numero di posti è al 31/12/2012.

(b) Numero di posti stimato al 31/12/2008: la Regione Lazio non ha un sistema informativo aggiornato sui servizi per la prima infanzia.

(c) Il dato sui posti nelle unità di offerta privata risulta parziale.

(d) Dato parziale.

(e) Il dato è riferito ai soli posti dei servizi educativi in contesto domiciliare.

n.d.= non disponibile

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

(dati delle Intese 2007, 2008, 2009, 2010 e 2012)

	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
Regioni e province autonome	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
Totale	**446.462.000**	**281.158.243**	**63,0**	**84.898.469**	**32.070.626**	**34.032.854**

(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		2013		Totale		
	fin.	cofin.	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	40.500	5.374.400		4.850.000	1.398.022	38.984.724	40.382.746
Lombardia	17.514.985	15.895.964	25.829.849	860.697	12.510.704	0	6.700.000	0	0	0	0	0			62.555.538	16.756.661	79.312.199
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	3.446.000		38.109.558	127.734.841	165.844.399
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	1.433.000	7.000.000			11.031.352	17.748.539	28.779.891
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	4.656.000	2.600.000	37.032.243	41.608.827	72.875.070 [a]
Toscana	9.343.799	836.024	7.694.471	836.024	4.917.790	1.621.361	0	0	0	0	6.750.000	0			28.706.060	3.293.409	31.999.469
Umbria	1.504.241	451.272	2.218.346	665.504	1.074.458	322.337	1.000.000	0	0	0	50.000	0	500.000		6.347.045	1.439.114	7.786.159
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	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	46.422			12.967.199	152.299	13.119.498
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							76.347.155	88.848.180	165.195.335
Puglia	12.515.809	4.465.368	18.457.421	38.382.918	8.939.863	0	6.976.912	0	0	0	0	0	4.886.000		51.776.005	42.848.286	94.624.291
Basilicata	1.680.554	4.487.528	2.478.360	2.648.104	9.000.000	2.648.104	1.020.483	0	11.000.000	0	3.580.652	0			31.567.023	9.783.737	41.350.760
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 [c]

(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 31/12/2013

(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	32.702.625	20.433.330	53.135.955	32.702.625	20.433.330	53.135.955
Valle d' Aosta	1.398.022	38.984.724	40.382.746	1.068.909	25.294.251	26.363.160
Lombardia	62.555.538	16.756.661	79.312.199	62.555.538	16.756.661	79.312.199
Provincia di Bolzano	2.953.288	885.986	3.839.274	2.291.801	0	2.291.801
Provincia di Trento[a]	3.838.699	96.414.448	100.253.147	3.838.699	96.414.448	100.253.147
Veneto[a]	38.109.558	127.734.841	165.844.399	38.109.558	127.364.841	165.474.399
Friuli-Venezia Giulia[a]	10.037.902	17.748.539	27.785.841	8.604.901	10.748.539	19.353.440
Liguria[a]	12.820.990	3.915.171	16.736.161	12.979.990	3.915.171	16.895.162
Emilia-Romagna[a]	37.032.243	41.608.826	78.641.069	37.032.243	41.608.826	78.641.069
Toscana[a]	28.706.060	3.293.409	31.999.469	25.170.843	7.349.765	32.520.608
Umbria[a]	6.347.045	1.439.113	7.786.158	6.347.045	1.439.113	7.786.158
Marche[a]	11.869.056	4.611.819	33.586.270	10.449.408	4.611.819	33.562.040
Lazio	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[b]	3.625.896	1.667.000	5.292.896
Campania[d]	76.347.155	88.848.180	165.195.335	0	38.000.000	38.000.000
Puglia[a]	51.776.005	42.848.286	94.624.291	50.519.605	42.848.286	93.367.891
Basilicata[a]	7.450.747	6.365.691	13.816.438	6.589.747	6.365.690	12.955.437
Calabria	31.567.023	9.783.737	41.350.760	27.986.371	9.783.737	37.770.108
Sicilia[a]	58.861.964	41.000.000	99.861.964	47.379.026	41.000.000	88.379.026
Sardegna[a]	14.116.339	5.537.699	22.657.444[f]	14.616.564	5.537.699	21.177.536[f]

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

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

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

(d) Dati al 31/12/2010.