

Sommario

11

Strategie regionali e locali
per la regolazione dei servizi
socio-educativi

Aldo Fortunati, Maurizio Parente

17

A partire dai dati

Aldo Fortunati

25

I costi di gestione
dei nidi d'infanzia

Aldo Fortunati, Enrico Moretti

STRATEGIE REGIONALI E LOCALI PER LA REGOLAZIONE DEI SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI

Aldo Fortunati *, Maurizio Parente **

*Evoluzione normativa, standard
autorizzativi e accreditamento:
una mappa*

INTRODUZIONE

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 delle bambine e dei bambini.

Ne sono testimonianza:

- la produzione scientifica di settore;
- il forte radicamento dei servizi in tutte le aree del Paese dove sono più presenti;
- la crescente domanda di accesso, che purtroppo si associa spesso al fenomeno delle liste di attesa.

L'importanza dei nidi e dei servizi integrativi si connette poi ad altri aspetti non secondari. Esiste infatti una sempre più forte evidenza – che diverse ricerche segnalano in modo convergente – di una precisa correlazione fra la forte presenza dei servizi educativi per l'infanzia,

l'incremento del tasso di natalità e la maggiore presenza delle donne nel mercato del lavoro; prospettive e obiettivi che non casualmente sono all'attenzione da tempo della stessa Comunità Europea. È pur vero che il quadro della realtà dei servizi educativi per la prima infanzia presenti sul nostro territorio ha subito, soprattutto negli ultimi 25/30 anni, forti trasformazioni in relazione a:

- diversificazione delle tipologie dei servizi;
- presenza, accanto ai servizi a titolarità pubblica, di servizi a titolarità e gestione privata.

È ovvio che in un panorama come questo – caratterizzato da una crescente complessità – il tema della *governance* del sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia si pone oggi in modo decisamente diverso rispetto agli anni '70 e '80, quando i Comuni rappresentavano gli unici titolari e gestori di questi servizi.

*] Direttore Area Educativa – Istituto degli Innocenti di Firenze.

**] Ricercatore – Istituto degli Innocenti di Firenze.

Ma come è cambiato il sistema della *governance* di questi servizi e, soprattutto, qual è stata la loro evoluzione?

In questo ci può essere di aiuto ripercorrere (brevemente) il processo di sviluppo delle norme su questi servizi a livello nazionale, regionale, locale.

L'EVOLUZIONE NORMATIVA A LIVELLO NAZIONALE

I nidi hanno realizzato diversi significativi passi evolutivi in meno di un secolo.

Inizialmente servizi a finalità sanitaria e assistenziale (1925 OMNI), i nidi diventano servizi sociali di interesse pubblico (l. 1044/1971), caratterizzandosi come servizi per la custodia temporanea dei bambini e per dare adeguata assistenza alla famiglia, oltre che per facilitare l'accesso della donna al lavoro (anche le sentenze della Corte costituzionale n. 319/1983 e n. 139/1985 ribadiscono il ruolo sociale dei nidi d'infanzia).

Sarà poi la legge finanziaria del 2002 a parlare del nido come di un servizio educativo e sociale, finalizzato a garantire "la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre mesi e i tre anni e a sostenere le famiglie e i genitori..." e a favorire la conciliazione tra esigenze professionali e familiari (art. 70, commi 2 e 5 della legge n. 448/2001). Un ulteriore passo avanti viene fatto con la revisione del Titolo V della Costituzione. Il nuovo quadro costituzionale sancisce che, per quanto riguarda i servizi in questione, è competenza dello Stato definire i livelli essenziali e le linee generali di indirizzo, lasciando alle Regioni e Province autonome la facoltà di intervenire sulla materia

con interventi particolari (i nidi sono materia concorrente).

La sentenza della Corte costituzionale n. 370/2003 statuirà che [...] "per quanto già evidenziato in relazione alle funzioni educative e formative riconosciute loro, nonché in considerazione della finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori, è indubbio che, utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina non possa che ricadere nell'ambito della materia dell'istruzione [...], nonché per alcuni profili nella tutela del lavoro [...]", mentre la successiva sentenza n. 320/2004 ribadirà che la disciplina di questi servizi ricade nell'ambito della materia dell'istruzione, riconfermando che il nido è materia di legislazione concorrente.

Infine, nella legge sul federalismo fiscale, con particolare riferimento alle norme transitorie, si parla di finanziamenti per varie materie tra cui anche "funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido [...]" (legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 21, comma 3, lett. c).

Ciò ricordato, non si può non rilevare come si sia da poco conclusa una prolungata fase di stallo delle politiche di settore. Se infatti escludiamo tutti gli interventi in cui la materia dei servizi educativi viene affrontata solo in maniera marginale, dal 1977 al 2007 (eccezione fatta per il 1997, anno di emanazione della l. 285/1997 in cui all'art. 5 vengono in qualche modo identificati e normati quelli che oggi sono i servizi integrativi al nido) non ci sono stati interventi legislativi rilevanti.

Durante il prolungato stallo delle politiche nazionali le esperienze si sono sviluppate per la coraggiosa sensibilità dei Comuni e delle Re-

gioni, ma in modo purtroppo notevolmente disomogeneo.

È solo la legge finanziaria 2007 (n. 296/2006, art. 1, comma 1259) che, dopo questo lungo periodo di latitanza, introduce novità nelle politiche per l'infanzia e per la famiglia:

- piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia;
- livelli essenziali;
- superamento degli squilibri tra le varie Regioni;
- monitoraggio del Piano;
- sezioni sperimentali aggregate alle scuole dell'infanzia per bambini 24-36 mesi (finanziaria 2007, art. 1, comma 630).

La successiva legge finanziaria 2008 riserva fondi per la creazione di servizi socio-educativi presso enti e reparti del Ministero della difesa (legge n. 244/2007, art. 2, comma 458).

Tali iniziative si collocano in un quadro generale di forte differenza e frammentazione delle situazioni presenti a livello territoriale. Questa fortissima e disordinata disomogeneità degli interventi e delle tipologie dei servizi suggerisce l'urgenza di intervenire e così - dopo lunghe e non semplici discussioni - la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il 29 ottobre 2009 approva il "Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali", che finalmente definisce in modo chiaro le principali tipologie di servizio educativo per l'infanzia.

Il sistema integrato dei servizi risulta così composto:

- **nidi d'infanzia:** comunque organizzati e denominati, comprese le sezioni per bambini 24-36 mesi;
- **servizi integrativi:**
 - (ex legge 285/1997) - Spazio

gioco per bambini e Centro per bambini e famiglie;

- servizi e interventi educativi in contesto domiciliare.

L'approvazione del "Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali" e il conseguente tentativo, da parte delle Regioni e Province autonome, di convergere su una nomenclatura "condivisa" di questi servizi, rappresentano una prima risposta a una serie di bisogni ritenuti prorogabili:

- politiche forti che incrementino l'attenzione verso questi servizi e soprattutto le risorse destinate;
- una legge nazionale rispettosa del Titolo V della Costituzione, che tuteli lo sviluppo e il benessere dell'infanzia, che detti le norme generali, i principi fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni dei servizi su tutto il territorio nazionale.

L'EVOLUZIONE NORMATIVA A LIVELLO REGIONALE E LOCALE

Come qualcuno ricorderà, già l'art. 6 della l. 1044/1971 demandava alle Regioni e Province autonome la normazione specifica dei nidi.

Ciò ha determinato una evidente disomogeneità non solo relativamente ai contenuti, ma anche ai tempi di aggiornamento delle norme. Se infatti proviamo a leggere il quadro di sviluppo normativo delle diverse Regioni e Province autonome vediamo che ci sono situazioni molto differenziate:

- Regioni rimaste alle leggi degli anni '70 (es. Basilicata, Calabria, Sicilia);
- Regioni che hanno aggiornato in modo disorganico (es. Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Molise, Piemonte, P/A Bolzano, Veneto);

- Regioni con sistema aggiornato (es. Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, P/A Trento, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta).

Solo poche Regioni hanno leggi recenti che tengono presente l'intero sistema dei servizi 0-3 anni (nidi e servizi integrativi, compresi quelli domiciliari). Una buona parte di esse ha privilegiato la strategia di far fronte al governo di nuovi servizi con deliberazioni di giunta, bandi o altro: strumenti molto fragili.

Se però soffermiamo l'attenzione sulle normative di carattere aggiornato possiamo notare che sono caratterizzate da alcuni tratti comuni qualificanti:

- descrizione delle funzioni dei diversi organi istituzionali preposti al governo della rete dei servizi (Regione, Provincia-Ambito, Comune);
- finalità della legge;
- sistema integrato;
- standard strutturali e organizzativi;
- criteri di autorizzazione al funzionamento e accreditamento.

Solitamente questi "buoni esempi" sono anche il risultato di un percorso di consultazioni e confronti sia a livello istituzionale – fra Regione, Province e Comuni – che con il terzo settore, le organizzazioni sindacali e i cittadini interessati.

Questo quadro, abbastanza variegato, delle norme regionali dipende, con tutta probabilità, anche da una scarsa comunicazione e/o insufficiente interazione, su questi argomenti, tra le Regioni. A tale scopo lo scambio/confronto interregionale può rappresentare uno strumento importante per riflettere, insieme, su questi servizi (non solo sulla quantità ma anche e soprattutto sulla loro qualità) e, nel tempo,

può costituire un contributo per la definizione dei principi fondamentali e/o livelli essenziali.

Certo è che la disomogeneità e varietà riscontrata a livello regionale si riflette anche a livello locale. Sui singoli territori, così come previsto dalle normative regionali, ci sono soggetti titolari e/o gestori differenti dei servizi (pubblico/privato) e servizi diversi (nidi e servizi integrativi).

Tutto questo deve essere governato. È necessario pensare a buone leggi che possano essere facilmente adottate dal territorio anche attraverso la definizione di Regolamenti da parte dei Comuni, che in questo modo si impegnano a governare responsabilmente questi servizi.

IL TEMA DELLA REGOLAZIONE E DEL CONTROLLO

Altro aspetto importante per il "buon governo" del sistema è costituito dalle procedure di regolazione e controllo; si intendono in particolare quelle relative ai seguenti aspetti:

- autorizzazione al funzionamento;
- accreditamento;
- convenzionamento.

Per autorizzazione al funzionamento si intende l'atto finale di un percorso amministrativo che riconosce a quel determinato servizio il possesso dei requisiti strutturali e organizzativi richiesti da leggi e norme regionali e da regolamenti comunali o intercomunali o di ambito. È preoccupante la prospettiva che tale procedimento possa essere ricondotto a una DIA (Dichiarazione Inizio Attività) o semplice autodichiarazione, mentre sembra opportuno ribadire la necessità di avere su questi servizi un controllo preven-

tivo non solo di tipo documentale, ma anche “reale” attraverso un sopralluogo diretto sulle strutture.

Per accreditamento si intende l'atto finale di un percorso amministrativo da parte del dirigente competente che riconosce a quel determinato servizio il possesso dei requisiti *aggiuntivi* richiesti da leggi e norme regionali. I requisiti aggiuntivi maggiormente utilizzati fanno riferimento, soprattutto, a standard organizzativi, con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

- accoglienza di bambini disabili e/o in difficoltà socio-economica o culturale;
- definizione di un programma annuale di formazione del personale operante nel servizio;
- disponibilità operativa della figura del coordinatore pedagogico del servizio;
- previsione, nel progetto organizzativo del servizio, di modalità articolate e flessibili di partecipazione incontro e collaborazione delle famiglie;
- adozione di strumenti per la valutazione della qualità.

La verifica rispetto alla presenza e al rispetto di questi requisiti costituisce la prerogativa indispensabile per accedere ai finanziamenti pubblici.

L'analisi comparata delle normative che, nelle diverse Regioni e Province autonome, regolano il sistema dei servizi educativi per la prima infanzia, pone in evidenza l'esistenza di variazioni negli standard anche molto evidenti. In questo caso può essere di aiuto ricorrere a qualche esempio, con riferimento ai nidi, e esaminare:

- la ricettività minima e massima;
- i mq. minimi per bambino;
- il rapporto educatori/bambini¹.

La tavola 1 evidenzia come i valori minimi oscillino tra 11 e 25 bambini

	Minima	Massima
Abruzzo	25	60
Basilicata	20	60
Calabria	25	60
Campania	30	60
Emilia-Romagna	21	60
Friuli-Venezia Giulia	6	60
Lazio	25	60
Liguria	Non indicata	Non indicata
Lombardia	11	60
Marche	18	60
Molise	17	60
Piemonte	25	75
Prov. Aut. Bolzano	15	60
Prov. Aut. Trento	20	60
Puglia	20	60
Sardegna	20	60
Sicilia	24	60
Toscana	19	50
Umbria	-	-
Valle d'Aosta	12	60
Veneto	12	60

Tavola 1 – Ricettività minima e massima – Nido d'infanzia

*] In base al Reg. reg. 13/2006, art. 8, la definizione della ricettività minima e massima è demandata al Comune competente che la stabilisce utilizzando come standard il rapporto numerico superficie utile netta – ricettività, così come fissato all'art. 6, comma 7 dello stesso Regolamento.

(6 nel caso dei micro-nidi) e quelli massimi tra 50 e 75.

Anche nel grafico 1 si notano alcune differenze: il numero dei metri quadrati indicati come necessari per ogni bambino accolto è compreso, a seconda dei casi, fra un minimo di 5 (come l'Abruzzo) e un massimo di 10 (come la Provincia autonoma di Trento). La difficoltà dell'interpretazione di questo dato è da attribuire al fatto che, nel caso di alcune Regioni e Province autonome (es. Provincia autonoma di Trento e Regione Umbria) i mq per posto bambino sono riferiti al netto dell'intera superficie del servizio e non agli spazi riservati ai bambini, come nel caso delle altre Regioni.

Anche nel caso dei requisiti organizzativi (grafico 2) non mancano differenze, talvolta evidenti, tra le

diverse Regioni e Province autonome.

Per quanto riguarda il rapporto educatore/bambini all'interno dei nidi va da un minimo di 1 educatore ogni 4 bambini (quando si prendono in considerazione i bambini piccoli) a un massimo di 10 (quando si prendono in considerazione i bambini più grandi). Nel caso del Molise e della Valle d'Aosta si parla rispettivamente di rapporto medio di 1/8 e di 1/6, per l'Umbria invece di “rapporto massimo di 1 unità ogni 8 bambini, tenendo conto dell'orario di funzionamento giornaliero e dell'organizzazione del servizio anche con riferimento all'età dei bambini accolti e alla frequenza degli stessi”.

Sempre il grafico 2 ci aiuta a comprendere la sussistenza di un di-

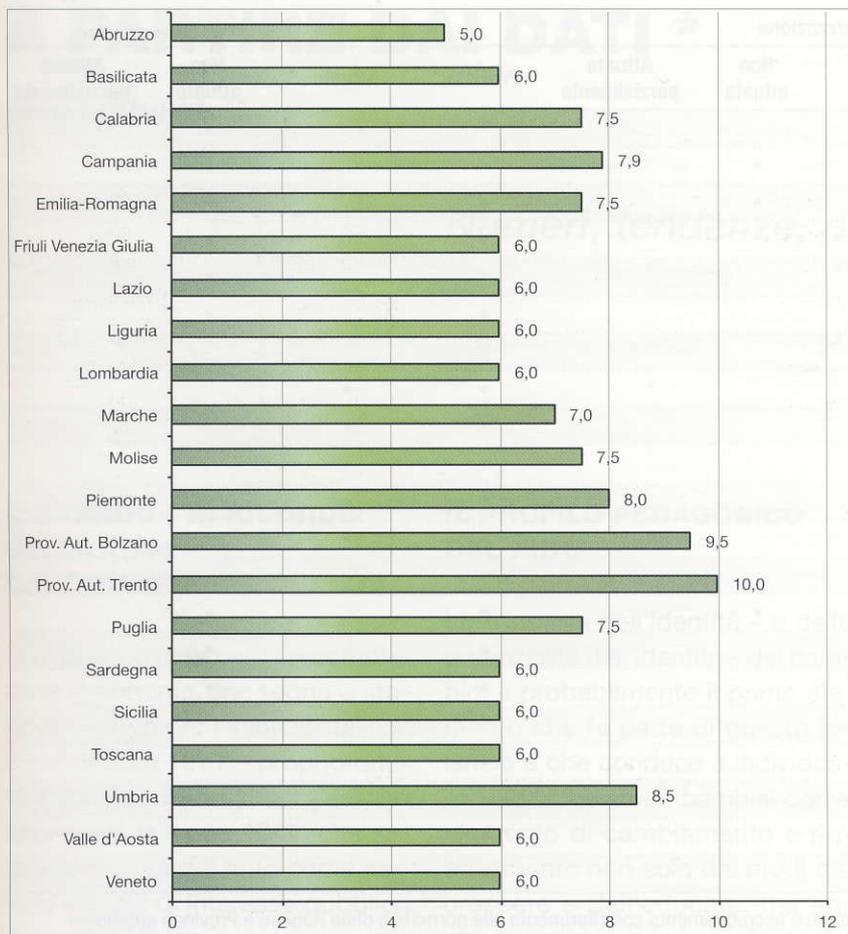


Grafico 1 – Mq minimi per bambino – Nido d'infanzia

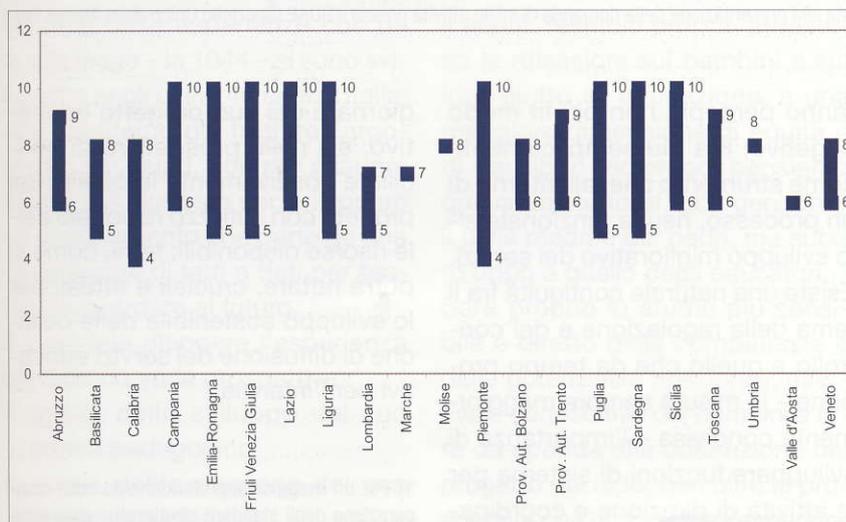


Grafico 2 – Rapporto educatori/bambini – Nido d'infanzia

verso modo di interpretare e applicare lo standard. Appare però strano che un fattore come il rapporto numerico – im-

portante per garantire condizioni di qualità e di benessere ai bambini e agli operatori che lavorano nei servizi – possa essere definito solo in

base a scelte contingenti e/o economiche.

In quest'ultimo caso è chiaro che il rapporto numerico fra educatori e bambini rappresenta il principale elemento condizionale del costo di gestione di un servizio educativo, in quanto legato al numero di personale da impiegare.

Stando così le cose, emerge evidente la necessità, da parte delle Regioni e Province autonome, di prestare maggiore attenzione a questo aspetto così da riflettere in modo attento e coerente su come assicurare l'economicità del servizio senza che ciò incida negativamente sulla qualità proposta.

Tornando al tema più generale della regolazione e del controllo della rete integrata dei servizi educativi per la prima infanzia, pur essendo un argomento su cui solo di recente si è focalizzata con maggiore chiarezza l'attenzione degli amministratori, è già conosciuto da tempo poiché rientra nel quadro della riforma degli Enti locali in vigore ormai a partire dall'inizio degli anni Novanta (si veda la legge 142/1990 e successive modificazioni e integrazioni). La necessità di riflettere su questo importante aspetto del governo del sistema è stato dettato da almeno due aspetti fondamentali:

- complessità e diversificazione assunti dal sistema dell'offerta dei servizi;
- crescente e progressiva presenza di soggetti privati come titolari o gestori di servizi.

Le mutate condizioni della situazione inerente i servizi educativi per la prima infanzia hanno indotto molte Regioni e Province autonome a prestare sempre maggiore attenzione al tema della regolazione e del controllo del sistema integrato dei servizi.

	Autorizzazione				Accreditamento			
	Prevista	Attuata	Non attuata	Attuata parzialmente	Prevista	Attuato	Non attuato	Attuato parzialmente
Abruzzo	•	•			•		•	
Basilicata	•		•					
Calabria	•		•		•		•	
Campania	•	•			•		•	
Emilia-Romagna	•	•			•		•	
Friuli-Venezia Giulia	*	•			•		•	
Lazio	•	•			**			
Liguria	•	•			•	•		
Lombardia	•	•			•	•		
Marche	•	•			•	•		
Molise	•	•			•	•		
Piemonte	•	•			•	•		
Prov. Aut. Bolzano	•	•			•			•
Prov. Aut. Trento	•		•		•		•	
Puglia	•	•			**		•	
Sardegna	•	•			•		•	
Sicilia	***							
Toscana	•	•			•	•		
Umbria	•	•			•		•	
Valle d'Aosta	•	•			•		•	
Veneto	•	•			•	•		

Tavola 2 – Procedure di autorizzazione al funzionamento e accreditamento con riferimento alle normative delle Regioni e Province autonome

*] In Friuli-Venezia Giulia l'autorizzazione al funzionamento è sostituita dalla Dichiarazione di Inizio Attività (DIA).

**] I comuni normano in modo autonomo i processi di accreditamento.

***] L'apertura di un nido d'infanzia privato è subordinata alla presentazione della domanda di inizio attività presso il SUAP (Sportello Unico delle Attività Produttive) e successiva iscrizione all'albo comunale.

Nella tavola 2 è chiaramente visibile che le normative più recenti hanno compreso nel loro corpo i temi dell'autorizzazione al funzionamento e dell'accreditamento.

Quanto infine al tema della vigilanza, è importante che la relazione di verifica dei servizi non sia né *una tantum*, né ogni 3 anni (se l'autorizzazione è di durata triennale), ma si identifichi come processo costante di relazione/interazione tra organismo di controllo e servizio, in vista di una sua evoluzione migliorativa continua nel tempo.

In questa ottica sia l'organismo di controllo, sia la procedura, ver-

ranno percepiti non più in modo negativo, ma più semplicemente come strumento che, all'interno di un processo, risulta funzionale allo sviluppo migliorativo dei servizi. Esiste una naturale contiguità fra il tema della regolazione e del controllo e quello che da tempo propone – in misura sempre maggiormente condivisa – l'importanza di sviluppare funzioni di sistema per le attività di direzione e coordinamento pedagogico dei servizi educativi. Sono proprio queste funzioni – e le figure che le interpretano – a consentire che il sistema dei servizi sia oggetto di cura continua sia sul fronte della elaborazione ag-

giornata del suo progetto educativo, sia nella prospettiva di conciliare positivamente la qualità dei progetti con l'utilizzo razionale delle risorse disponibili; temi, come si potrà notare, cruciali e attuali per lo sviluppo sostenibile delle politiche di diffusione dei servizi educativi per l'infanzia.

1] Per un maggior approfondimento sulla comparazione degli standard strutturali e organizzativi dei servizi educativi per la prima infanzia è possibile consultare il Rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia al 31 dicembre 2011 pubblicato su: <http://www.minori.it/minori/servizi-per-linfanzia-rapporto-di-monitoraggio-del-piano-nidi> e il sito <http://www.minori.it/piano-strordinario-nidi>.

A PARTIRE DAI DATI *

Aldo Fortunati **

Numeri, tendenze, problemi

PARTENDO – IN RICORDO DELLA 1044 – DALL'ESPERIENZA DEI NIDI

Si è da poco celebrato un compleanno importante, che segna la storia dei servizi per l'infanzia italiani: il 2 dicembre 1971 – proprio quarant'anni fa – il Parlamento italiano approvava la legge 1044, che segna la nascita del nido come servizio sociale di interesse pubblico nel nostro Paese.

Non è certamente semplice fare un bilancio delle esperienze che da quella legge – la 1044 – si sono sviluppate negli ultimi 40 anni in Italia; così partiremo dal trattare l'argomento per punti, non per esaurire il tema ma piuttosto per sviluppare un ragionamento che parte da una ricognizione di fatti e dati per tentare di guardare al futuro.

È possibile rileggere l'esperienza del nido da varie prospettive:

- quella dello sviluppo del suo profilo pedagogico;
- quella dell'evoluzione del suo profilo istituzionale;
- quella dell'evoluzione del suo profilo evolutivo.

IL PROFILO PEDAGOGICO DEL NIDO

La scoperta dell'identità – e delle potenzialità dell'identità – dei bambini è probabilmente il primo elemento che fa parte di questo bilancio e che conduce a individuare i nidi e insieme i bambini come elemento di cambiamento e rinnovamento non solo dei modi del crescere e dell'educare, ma anche come ingrediente portante del processo di ridefinizione dei ruoli adulti, restituiti proprio attraverso le riflessioni sui bambini e sul loro diritto all'educazione, a una maggiore dimensione di equità e di equilibrio reciproco: pensiamo qui innanzitutto ai ruoli genitoriali delle madri e dei padri, ma subito dopo a quello degli educatori. Sarà proprio lo studio più sensibile e diretto delle competenze e delle potenzialità relazionali, affettive e conoscitive dei bambini a fare da sponda alla costruzione del progetto del nido, ben oltre le prospettive che la ricerca e l'esperienza pedagogica della scuola potevano suggerire e offrire.

Costruire intorno a una rinnovata lettura dell'identità dei bambini la pedagogia del nido ha voluto dire fare un'operazione di rinnovamento profondo e radicale rispetto a tanti pre-giudizi del passato.

Questo ha voluto dire molte e diverse cose:

- nasce la pedagogia del contesto educativo, una fondamentale novità che aiuta la pedagogia ad allontanare dall'educazione le a-simmetrie fra adulti e bambini per offrirla al contributo costruttivo e originale di ognuno dei suoi protagonisti; un ambiente esso stesso elemento relazionale che sostiene e insieme offre maggiore equilibrio anche alle relazioni fra adulti e bambini dando in particolare maggiore spazio all'espressione del protagonismo dei bambini;
- si sviluppa l'idea dell'elaborazione collegiale del progetto educativo all'interno di un gruppo di educatori che insieme concorre alla sua interpretazione, un tema perennemente a rischio di decurtazioni dovute – a seconda dei casi – o dall'improvvisa

*] Il contributo rappresenta una rielaborazione dell'intervento svolto in occasione del seminario "Asili nido: servizi educativi per la prima infanzia e welfare locale", organizzato da Legautonomie e Istituto degli Innocenti e svoltosi presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze lo scorso 8 giugno 2012.

**] Direttore Area Educativa, Istituto degli Innocenti di Firenze.

celebrazione dell'“autonomia individuale dell'insegnamento” o dalla segmentazione degli organici in figure educative e figure di assistenza, un fenomeno ancora largamente diffuso in tante esperienze internazionali;

- ne deriva l'idea che la partecipazione delle famiglie sia un fatto “costitutivo” del progetto di un servizio educativo e non già – come taluni infaustamente pensano oggi – come dimensione di esercizio delle facoltà del cliente nei confronti di chi eroga un servizio;
- ne deriva l'idea che l'attenzione alle opportunità e ai processi – piuttosto che la spinta verso i risultati – sia la vera e più promettente matrice per lo sviluppo del curriculum per la prima infanzia, un curriculum molto diverso da quello di una scuola e necessariamente diverso da quello proprio, per poter essere capace di coltivare le potenzialità che riposano all'interno di quella straordinaria e speciale risorsa che la natura regala ai bambini consegnandoli ancora “immaturi” all'esperienza della vita;
- infine ne deriva l'idea che la memoria – e per essa l'assunto che la pratica dell'osservazione e della documentazione sia un necessario *habitus* per gli educatori – sia la cornice di quell'attitudine alla riflessione sulle esperienze che sola fa capace il progetto di essere rispettoso delle differenze e capace di vitalità, rendendo inoltre gli adulti – e anche i genitori – inseriti in una dimensione di confronto che li sostiene nel capire meglio la relazione fra crescita, educazione e cambiamento, non solo per i bambini ma anche per se stessi.

IL PROFILO ISTITUZIONALE DEL NIDO

Come illustrato nel primo articolo di questo Speciale “Strategie regionali e locali per la regolazione dei servizi socio-educativi”, a pagina 11 il profilo istituzionale del nido, dopo una prima evoluzione, ha subito un lungo periodo di stallo, fino al 2007. Contemporaneamente le Regioni hanno assunto provvedimenti che, alla luce di una lettura complessiva, appaiono a dir poco “variegati”, in conseguenza della mancanza di una cornice generale di riferimento e ogni elemento di identità tipologica, funzionale e organizzativa dei servizi viene trattato in modo estremamente diversificato. Le attività di monitoraggio del “piano straordinario”, realizzate negli anni più recenti dal CNDA¹ comprendono una raccolta coordinata di dati sulle politiche regionali estremamente eloquente al proposito.

Non stupisce che questa forte differenziazione dei quadri territoriali di riferimento – conseguenza della mancanza di un orientamento nazionale delle politiche – abbia condotto anche a una rappresentazione del mondo dei servizi piena di moltissimi elementi di diversità. Proviamo a darne conto utilizzando le fonti informative disponibili più aggiornate.

IL PROFILO EVOLUTIVO DEL NIDO

Negli ultimi venti anni, il sistema dei servizi educativi è notevolmente, cambiato al suo interno; la dimensione dello sviluppo della rete – con un cambiamento della potenzialità ricettiva da meno del 6% a quasi il 18% – ha dentro di sé molte possibili considerazioni, fra cui vorremmo svilupparne soprattutto tre.

- *La diversificazione delle tipologie dei servizi.*

Questo processo riguarda innanzitutto lo stesso nido che diventa flessibile nella sua organizzazione e nella sua offerta, prevedendo nella generalità dei casi diverse possibili formule di iscrizione e frequenza che vanno dalle 6/7 ore al mattino (compreso il pranzo) fino alle 10/11 ore (mattino e pomeriggio compreso pranzo e riposo). Inoltre, soprattutto nelle aree geografiche nelle quali il nido è più diffuso e radicato, si sviluppano le nuove tipologie di servizio, da tempo identificate come servizi integrativi al nido: si tratta degli spazi gioco e dei centri dei bambini e dei genitori (già riconosciuti e rilanciati dalla legge 285/1997), nonché, più recentemente, dei servizi educativi domiciliari. La figura 1 rappresenta in sintesi la dimensione dello sviluppo relativo della componente del nido d'infanzia e dei servizi integrativi nel tempo.

- *La diversificazione dei soggetti titolari e gestori.*

Questo processo riguarda in particolare il progressivo affermarsi, nel mercato, dell'offerta di soggetti privati che, soprattutto provenienti dalla esperienza della cooperazione sociale, si pongono come partner centrali degli Enti locali nella gestione e ancor di più nello sviluppo ulteriore delle reti locali di servizi. La figura 2 rappresenta in sintesi la dimensione dello sviluppo relativo della componente dei servizi a titolarità pubblica e privata nel tempo.

Anche se l'iniziativa di soggetti privati autonomi prende campo in alcune aree territoriali, ciò che contribuisce a rendere diffusi, generalizzati ed equamente accessibili i servizi è proprio lo sviluppo di un

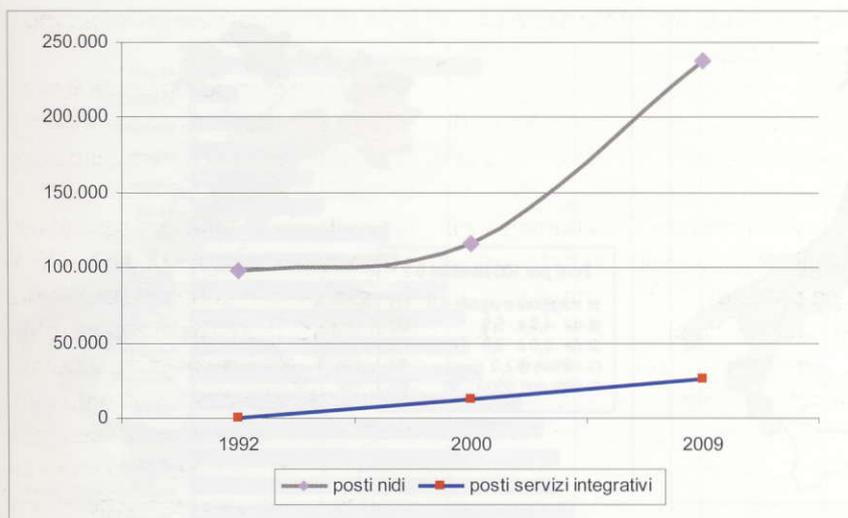


Figura 1 – La dimensione dello sviluppo relativo della componente del nido d'infanzia e dei servizi integrativi nel tempo

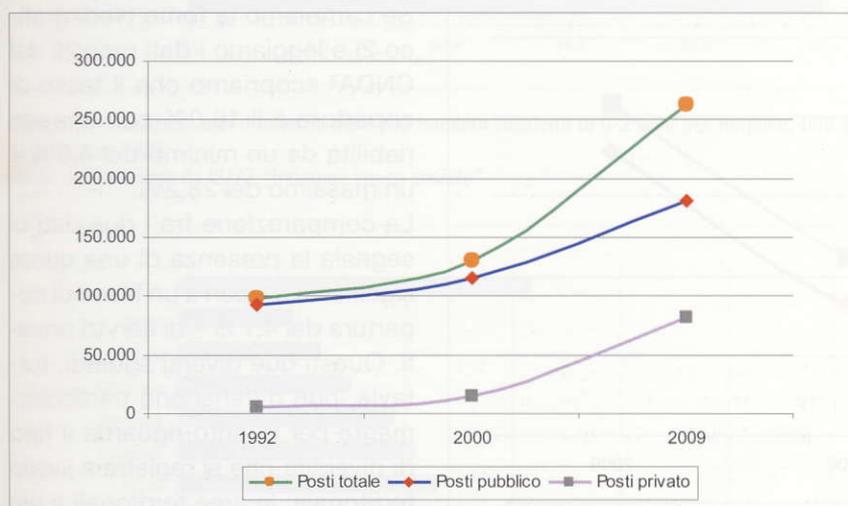


Figura 2 – La dimensione dello sviluppo relativo della componente dei servizi a titolarità pubblica e privata nel tempo

sistema pubblico dell'offerta fondato sul coordinamento delle iniziative pubbliche e private all'interno dell'orbita del supporto finanziario pubblico e di una selezione della domanda fondata su criteri indipendenti dal potere di spesa della famiglia.

• *Le disparità territoriali e le liste di attesa.*

Col procedere delle esperienze cresce anche il dato relativo alle disparità nelle opportunità di ac-

cesso ai servizi nelle diverse aree territoriali e, inoltre, il tema/problema delle liste di attesa emerge come elemento critico esprimendosi proprio nelle realtà in cui è più forte e radicata la rete dei servizi e delle opportunità disponibili per bambini e famiglie.

Le figure 3, 4 e 5 rappresentano rispettivamente il diverso grado di potenzialità ricettiva del sistema dei nidi e dei servizi integrativi a livello delle diverse Regioni e Province autonome e la dinamica evo-

lutiva della domanda e dell'offerta nel tempo.

Entrambi i fattori sollecitano a un ulteriore sviluppo dei servizi: da un lato, perché le disuguaglianze nelle opportunità di accesso non si conciliano con il riconoscimento progressivo dei servizi per l'infanzia come ingrediente primario del sistema nazionale dell'educazione e istruzione, dall'altro, perché una domanda generalizzata da parte delle famiglie deriva certamente non solo da bisogni di supporto per la conciliazione fra tempi di lavoro e di cura ma in generale dall'attesa del riconoscimento "naturale" di un diritto all'educazione per tutti i bambini a partire dai primi anni.

Gli elementi di criticità che si evidenziano sono ben duri, se si pensa che le Regioni con maggiore potenzialità ricettiva nei nidi hanno anche tutte rilevanti liste di attesa, mentre ancor più difficile è parlare di diffusione soddisfacente dei servizi negli altri casi.

Pensando inoltre che le due più tipiche direttrici recenti di sviluppo del sistema – incremento delle iniziative private e diversificazione delle tipologie – non hanno condotto a perequare il sistema sul territorio, risalta l'esigenza di un'azione di rilancio delle politiche coordinata dal centro, quale unica possibile strategia per consentire di raggiungere l'obiettivo di una più equilibrata diffusione dei servizi nel Paese.

LA SITUAZIONE ATTUALE

Cosa ci dicono i dati? I dati sui servizi sono raccolti seguendo prospettive di lettura diverse a seconda della fonte consultata:

- i dati derivanti dall'"Indagine sulla spesa sociale dei Comuni"

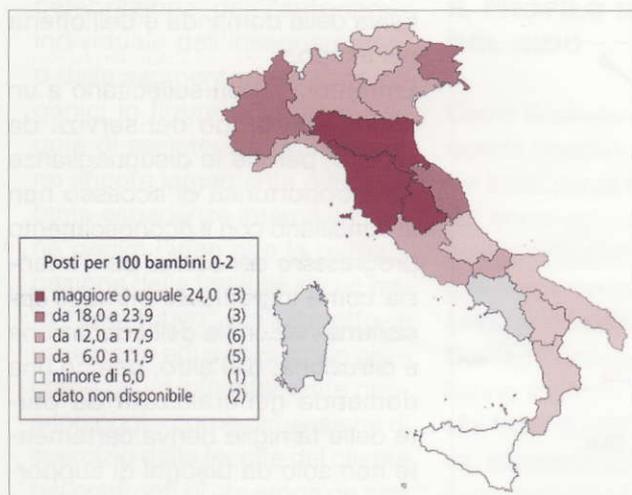


Figura 3 – Il diverso grado di potenzialità ricettiva del sistema dei nidi a livello delle diverse Regioni e Province autonome

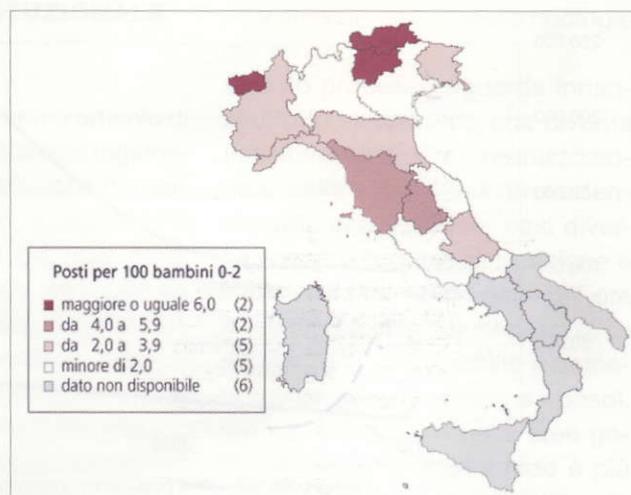


Figura 4 – Il diverso grado di potenzialità ricettiva del sistema dei servizi integrativi a livello delle diverse Regioni e Province autonome

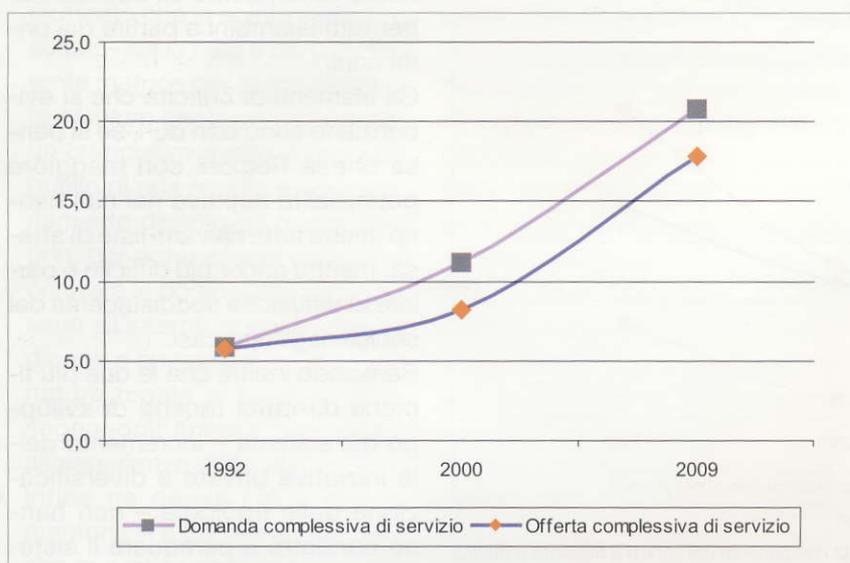


Figura 5 – La dinamica evolutiva della domanda e dell'offerta nel tempo

di ISTAT fotografano l'universo dei servizi che entra in relazione con il bilancio dei Comuni; dunque i servizi di titolarità comunale e anche quelli privati legati ai Comuni da rapporti convenzionali a titolo oneroso;

- i dati disponibili nei sistemi informativi – più o meno evoluti – delle Regioni sono invece riferiti al più ampio universo dei servizi pubblici e privati autorizzati.

Ma se l'obiettivo diventa quello di

rappresentare l'universo completo delle situazioni di accoglienza di bambini al di sotto dei tre anni all'interno di servizi educativi, occorre considerare anche l'accesso – anticipato o meno – dei bambini di meno di tre anni nelle scuole dell'infanzia.

Secondo ISTAT² (vedi grafico 1) la copertura media nazionale da parte dei nidi è dell'11,3% con una variabilità da un minimo di 1,7% a un massimo di 24,9%.

Se cambiamo la fonte (vedi grafico 2) e leggiamo i dati raccolti dal CNDA³ scopriamo che il tasso di copertura è il 16,0% con una variabilità da un minimo del 4,9% a un massimo del 28,2%.

La comparazione fra i due dati ci segnala la presenza di una quota significativa – pari a un tasso di copertura del 4,7% – di servizi privati. Questi due diversi sguardi, tuttavia, non differiscono particolarmente per quanto riguarda il tipo di diversità che si registra a livello territoriale: le aree territoriali a più alta intensità di presenza di servizi "pubblici" sono le stesse in cui sono presenti anche i servizi "privati". Pubblico e privato non si rappresentano come alternativi ma piuttosto come complementari.

Gli elementi di criticità sono ben duri, se le Regioni con maggiore potenzialità ricettiva nei nidi hanno le più rilevanti liste di attesa, mentre ancor più difficile è parlare di diffusione soddisfacente dei servizi negli altri casi. Va inoltre ricordato che le due più tipiche direttrici di sviluppo del sistema – incremento delle iniziative private e diversificazione delle tipologie – non

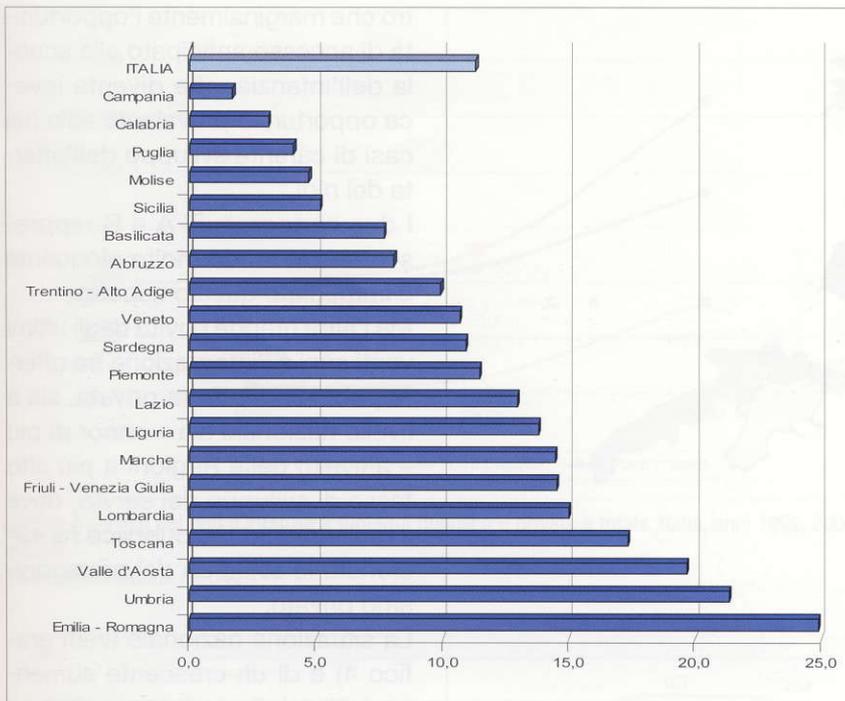


Grafico 1 – Utenti dei nidi d’infanzia ogni 100 bambini residenti di 0-2 anni per Regione. Dati al 31 dicembre 2009
Fonte: elaborazione da ISTAT, “Indagine spesa sociale”

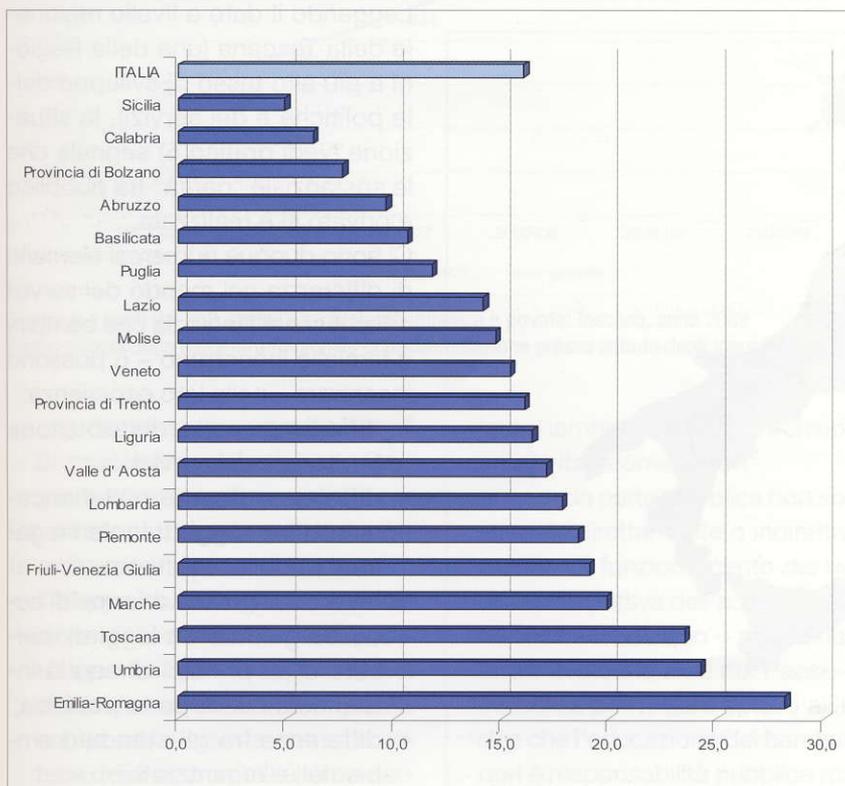


Grafico 2 – Posti dei nidi d’infanzia ogni 100 bambini residenti di 0-2 anni per Regione. Dati al 31 dicembre 2009
Fonte: elaborazione da CNDA, “Monitoraggio Piano Nidi”

hanno condotto a meglio distribuire la rete dei servizi sul territorio. L’effetto perequativo l’hanno avuto semmai gli accessi anticipati alle scuole dell’infanzia⁴, a dimostrazione che se i nidi sono significativamente diffusi si utilizza solo marginalmente l’accesso anticipato alla scuola dell’infanzia, che diventa invece opportunità prevalente nei casi di carente sviluppo dell’offerta dei nidi. Interessanti, a questo proposito, i dati derivanti dall’incrocio fra tasso di copertura dei nidi e tasso di copertura offerto dall’accesso “anticipato” dei bambini nelle scuole dell’infanzia.

Nell’analisi per macro aree territoriali (vedi grafico 3), possiamo leggere due Italie ben diverse tra loro. Mentre infatti 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 0-2 accolti in un servizio educativo frequenta, come “anticipatorio”, una scuola dell’infanzia. Come dire: se i nidi sono significativamente diffusi, non si utilizza al-

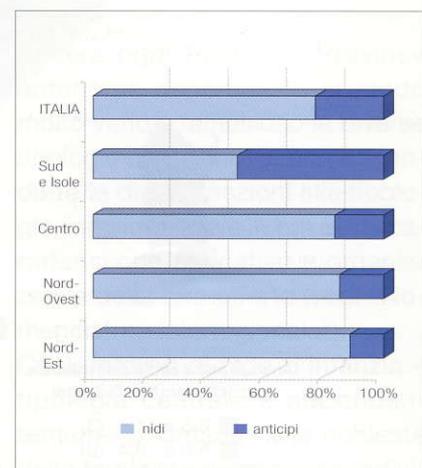
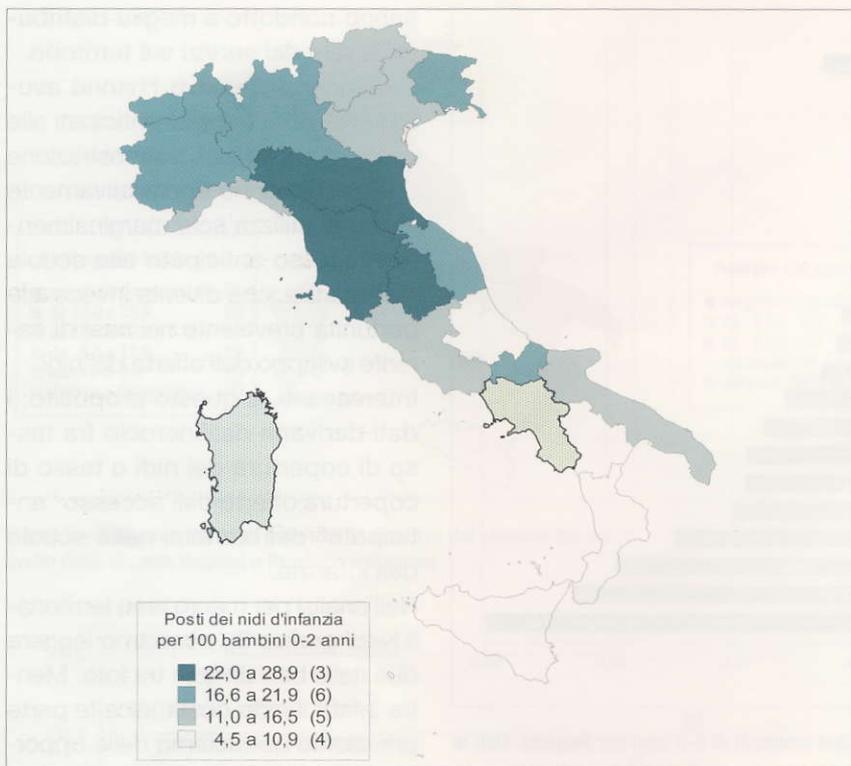
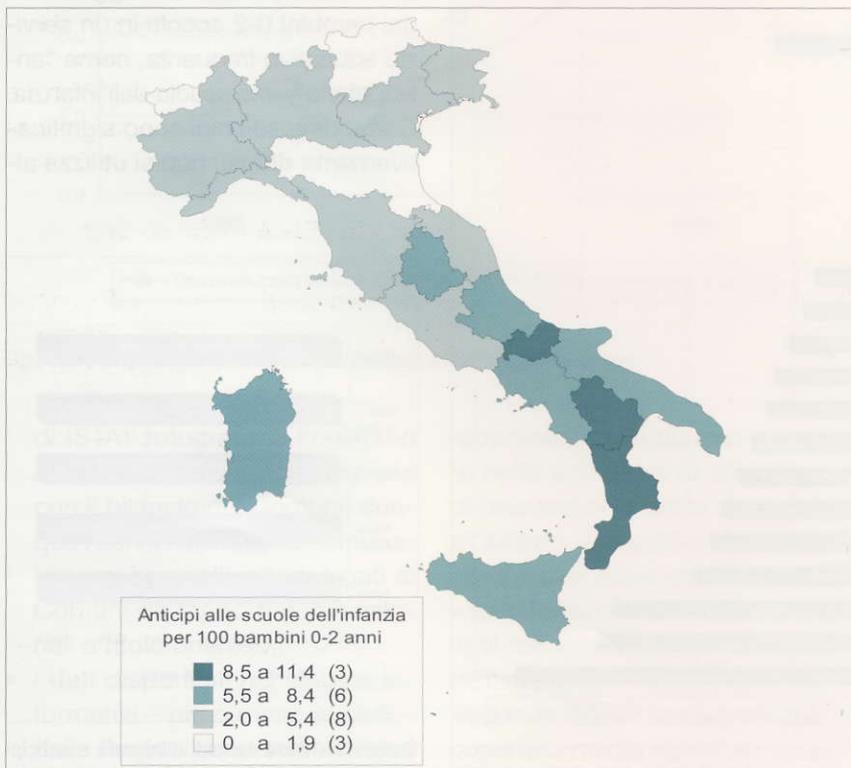


Grafico 3 – Posti dei nidi d’infanzia e anticipi per macroarea. Composizione percentuale. Dati al 31 dicembre 2009
Fonte: elaborazione da CNDA, “Monitoraggio Piano Nidi e da dati Uffici scolastici regionali”



Cartogramma A – Posti dei nidi d'infanzia per 100 bambini residenti. Dati al 31 dicembre 2009
Fonte: elaborazione da CNDA, "Monitoraggio Piano Nidi"



Cartogramma B – Anticipi alle scuole dell'infanzia per 100 bambini residenti di 0-2 anni. Dati al 31 dicembre 2009
Fonte: elaborazione da dati Uffici scolastici regionali

tro che marginalmente l'opportunità di accesso anticipato alla scuola dell'infanzia, che diventa invece opportunità prevalente solo nei casi di carente sviluppo dell'offerta dei nidi.

I due cartogrammi A e B rappresentano in modo molto eloquente e immediato questo aspetto.

Ma l'altra grande novità degli ultimi venti anni è l'integrazione fra offerta pubblica e offerta privata, sia a livello nazionale sia – ancor di più – a livello delle Regioni a più alto tasso di sviluppo dei servizi, dove il radicamento del pubblico ha sostenuto lo sviluppo del protagonismo privato.

La situazione nazionale (vedi grafico 4) è di un crescente aumento dell'iniziativa privata accanto a quella pubblica in una linea tendenziale di sostanziale equilibratura progressiva delle due componenti. Leggendo il dato a livello regionale della Toscana (una delle Regioni a più alto tasso di sviluppo delle politiche e dei servizi), la situazione (vedi grafico 5) segnala che la sostanziale "parità" fra pubblico e privato si è realizzata.

Ci sono dunque numerosi elementi di differenza nel mondo dei servizi educativi per l'infanzia che bambini e famiglie incontrano – o possono incontrare – nella loro esperienza:

- differenze nella distribuzione territoriale dei servizi;
- differenze dovute all'affiancamento fra soggetti titolari e gestori pubblici e privati;
- differenze dovute a forme di accesso guidate da leggi di mercato o da principi di equità intermediati dalla parte pubblica;
- differenze fra gli standard ambientali e organizzativi;
- differenze, infine, fra il riferimento ad un sistema di servizi per la prima infanzia o ad un

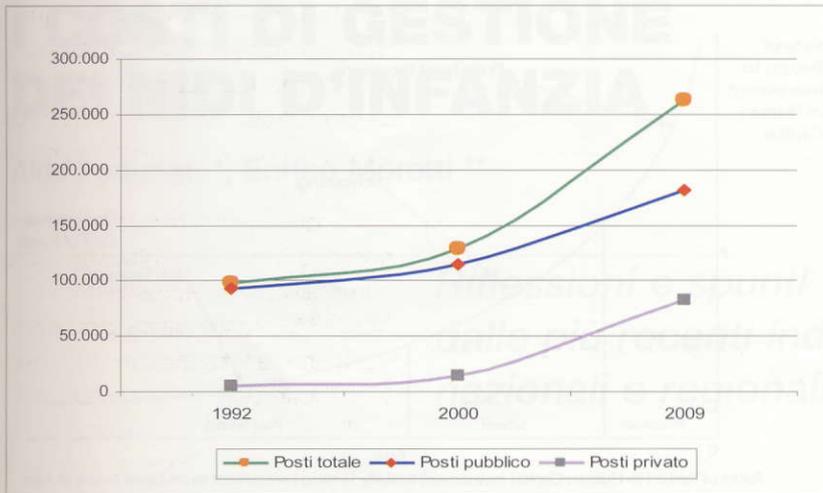


Grafico 4 – Posti dei nidi d'infanzia a titolarità pubblica e privata e totale. Italia, anni 1992, 2000 e 2009

Fonte: elaborazione da CNDA

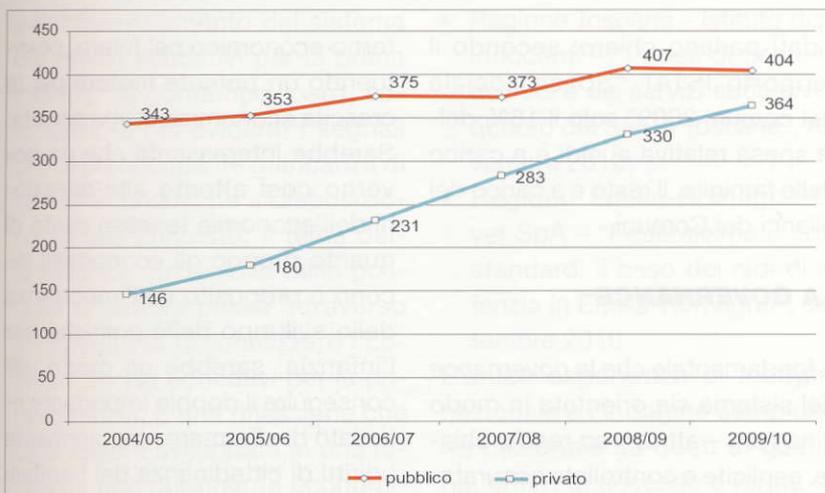


Grafico 5 – Posti dei nidi d'infanzia a titolarità pubblica e privata: Toscana, anno 2009

Fonte: elaborazione da Centro Regionale di documentazione presso Istituto degli Innocenti

uso “estensivo verso il basso” di scuole organizzate per accogliere bambini più grandi.

L'Italia si compone in realtà di molte e diverse Italie:

- il troppo diverso grado di diffusione dei servizi sul territorio distingue fra Italie in cui il diritto di cittadinanza dei bambini passa anche attraverso la naturale attesa della disponibilità di un servizio come il nido o – all'opposto – di Italie con bambini relegati – molto spesso insieme alle

loro mamme – in una dimensione di vita “domestica”;

- quando la parte pubblica non sostiene – direttamente o indirettamente – il funzionamento dei nidi, la prospettiva dell'accesso generalizzato ed equo – attesa naturale in alcune aree del Paese – tramonta per ri-dare spazio all'idea che l'educazione dei bambini non è responsabilità pubblica ma questione strettamente ed esclusivamente privata;
- quando – infine – l'idea di un si-

stema integrato di servizi guidato da regole comuni si trasfigura in una alternativa fra la possibilità di accedere a un nido o la necessità di adattarsi al ripieggo di un accesso “anticipato” in una scuola dell'infanzia, quella che si apre di fronte ai bambini e alle famiglie è l'alternativa fra la possibilità di essere partecipi di un progetto educativo e la umiliante prospettiva del semplice badantato.

RIFLESSIONI E SPUNTI PER IL FUTURO

Considerando il carattere complesso e diversificato del sistema dei servizi, emergono alcune importanti prospettive di lavoro:

- identificare, sviluppare e regolare il sistema integrato pubblico/privato dei servizi educativi;
- bilanciare l'attenzione per qualità e costi, per sostenere uno sviluppo sostenibile del sistema;
- sviluppare le funzioni pubbliche di *governance* collegandole al tema delle regole e delle risorse.

IL SISTEMA INTEGRATO

Ancora oggi Regioni e Province autonome denominano in modo molto vario e fantasioso le diverse tipologie di servizio; occorre ricondurre le denominazioni alle tipologie, individuandole in base alle caratteristiche educative e organizzative della loro offerta (vedi “Nomenclatore interregionale”).

Così, intorno al nido d'infanzia – tipologia centrale e abbondantemente prioritaria nelle richieste delle famiglie – si possono individuare tre principali tipologie di servizi integrativi:

- il centro per bambini e famiglie;
- lo spazio gioco per bambini;

- il servizio educativo in contesto domiciliare.

Identificare le componenti del sistema è fondamentale per:

- elaborare le regole (Regioni);
- realizzare il controllo – autorizzazione e accreditamento – (Comuni);
- animare lo sviluppo dei servizi (Comuni e soggetti privati operanti sul territorio).

Sappiamo peraltro che, in un sistema integrato, il privato è attratto verso l'orbita pubblica dall'accreditamento e dalle convenzioni con cui il Comune acquista posti nei suoi servizi; in questo modo:

- l'accesso avviene attraverso la graduatoria comunale;
- è individuato un corrispettivo per ogni posto convenzionato;
- viene imposto un tetto alle tariffe applicabili dal gestore.

QUALITÀ E COSTI

Da tempo sappiamo che ci sono costi incompressibili per gestire servizi di qualità, ma anche che, oltre il livello dei costi necessari a garantire lo standard (corretto costo del lavoro degli educatori e rispetto dei rapporti numerici), si apre la prospettiva di rendere qualità e costi dimensioni complementari da coltivare non tanto incrementando le risorse quanto investendo sulla capacità di utilizzarle bene, innanzitutto investendo su funzioni di sistema come quelle di direzione e coordinamento pedagogico dei servizi sul territorio. Ma qualità e costo vogliono dire anche capire chi paga.

Quando un nido costa 500 euro al mese questo costo è insieme troppo alto per essere sostenibile dalla generalità delle famiglie e troppo basso perché sia garantita la qualità del servizio che viene offerto.

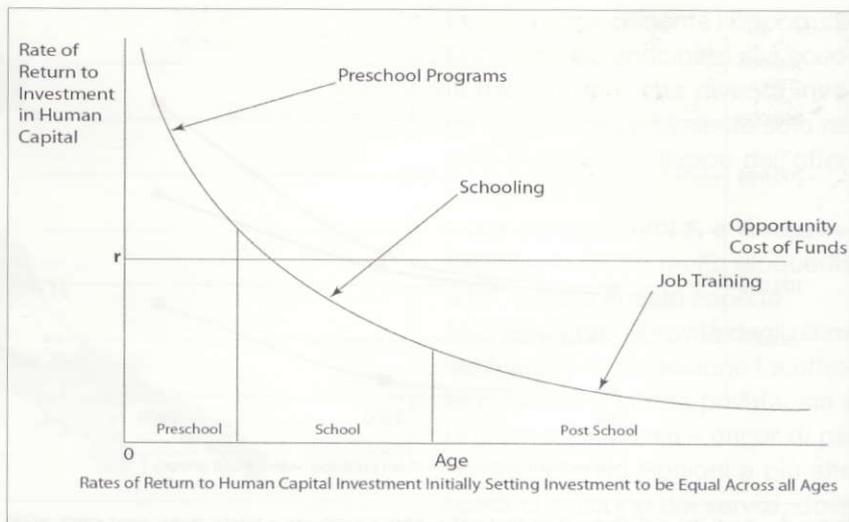


Grafico 6 – “Curva di Haeckman”. Gli investimenti sui primi anni di vita offrono il maggior ritorno economico nel futuro, costituendo un potente motore per la crescita economica di una società

I dati parlano chiaro: secondo il rapporto ISTAT “Spesa sociale dei comuni 2009” solo il 18% della spesa relativa ai nidi è a carico delle famiglie, il resto è a carico dei bilanci dei Comuni.

LA GOVERNANCE

È fondamentale che la *governance* del sistema sia orientata in modo dinamico – attraverso regole chiare, esplicite e controllate accuratamente nei fatti – verso due direzioni complementari:

- la garanzia della qualità;
- lo sviluppo della qualità.

Un sistema di servizi educativi per la prima infanzia “fondamentali” e (per gradi progressivi da definire) “garantiti” come effettivamente “esigibili” chiama in causa la responsabilità pubblica di finanziamento del sistema.

Anche le riflessioni dell'economia (si veda il grafico 6 che rappresenta la famosa “curva” di Haeckman) segnalano da tempo come siano proprio gli investimenti sui primi anni di vita a offrire il maggior ri-

torno economico nel futuro, costituendo un potente motore per la crescita economica di una società. Sarebbe interessante che un governo così attento alle questioni dell'economia tenesse conto di quanto proprio gli economisti dicono a proposito dell'importanza dello sviluppo delle politiche per l'infanzia; sarebbe un modo per conseguire il doppio importante risultato di affermare maggiormente i diritti di cittadinanza dei bambini e, al contempo, di promuovere lo sviluppo e il benessere economico del nostro Paese.

1] Cfr. Rapporto di Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia al 31 dicembre 2009, documento in download sul sito www.minori.it e/o www.politiche-dellafamiglia.it

2] Datawarehouse Istat, www.istat.it

3] “Monitoraggio al Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia”, documento in download sul sito www.politiche-dellafamiglia.it

4] Ci si riferisce, in quest'ultimo caso, a quella serie di provvedimenti che hanno legittimato l'accesso alle scuole dell'infanzia da parte di bambini più piccoli di quelli in esse abitualmente accolti: bambini che iniziano la loro esperienza di scuola in età compresa tra i 28 e i 32 mesi.