

Criteri generali per la definizione del “Programma annuale del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia per l’anno 2020”

I SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA: DATI DI CONTESTO

L’Istituto nazionale di statistica – ISTAT, nel rilasciare l’aggiornamento periodico ha evidenziato che al 31 dicembre 2019 la popolazione residente è inferiore di quasi 189 mila unità (188.721) rispetto all’inizio dell’anno. Il persistente declino avviatosi nel 2015 ha portato a una diminuzione di quasi 551 mila residenti in cinque anni.

Rispetto all’anno precedente, si registra un **nuovo minimo storico di nascite dall’unità d’Italia**, un lieve aumento dei decessi e più cancellazioni anagrafiche per l’estero. Il numero di cittadini stranieri che arrivano nel nostro Paese è in calo (-8,6%), mentre prosegue l’aumento dell’emigrazione di cittadini italiani (+8,1%).

Secondo quanto rilevato dall’ISTAT, rispetto all’anno precedente si registra un **lieve aumento della copertura dell’offerta di Asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia** (+0,7%), dovuto sia al calo dei bambini residenti in Italia sia a un lieve incremento dei posti disponibili (+0,3%).

L’offerta di posti si compone per l’80% di asili nido tradizionali, per il 2% di nidi aziendali e per il 10% di “sezioni primavera” dedicate ai bambini di 24-36 mesi. Il rimanente 8% è nei servizi “integrativi”, strutturati in forme flessibili per orari e per organizzazione, pur nel rispetto degli standard di qualità regionali. Tali servizi, che hanno livelli di diffusione molto differenziati a livello locale, comprendono gli spazi gioco (dove i bambini vengono accolti per una parte più breve della giornata, senza la somministrazione del pasto o il riposo, 5% della ricettività complessiva), i centri bambini-genitori (che accolgono i bambini in presenza di un loro accompagnatore, 2%), i servizi educativi in contesto domiciliare (realizzati presso un’abitazione con personale educativo, 1%).

In buona parte delle Regioni è decisivo l’apporto delle strutture private per raggiungere valori di copertura prossimi all’obiettivo europeo del 33% (relativo alla disponibilità di almeno 33 posti su 100 bambini residenti), mentre solo in pochi casi il contributo più consistente proviene dai nidi e servizi integrativi pubblici.

Dal punto di vista dei **costi sostenuti dalle famiglie**, i servizi educativi per la prima infanzia hanno un impatto significativo: nel 2018 circa 348.200 famiglie dichiarano di aver avuto spese per asili nido pubblici o privati nel corso degli ultimi 12 mesi, per un ammontare di quasi 624 milioni di euro³.

Il carico medio che deve sostenere una famiglia per il servizio di asilo nido, pari a 1.570 euro nel 2015, sale a 1.996 euro del 2017. Questo dato è coerente con le indicazioni desumibili dall’indagine condotta sui Comuni: l’importo medio per utente accertato dai Comuni come compartecipazione, nel caso dei nidi comunali a gestione diretta, è pari a 2.009 euro l’anno.

I vincoli economici spiegano una parte non trascurabile della mancata iscrizione all’asilo nido dei bambini: nel 2018 sono il 12,4% i genitori di bambini di 0-2 anni non iscritti al nido che dichiarano di non averlo fatto perché i costi sono eccessivi⁴. Le differenze territoriali sono ampie: questa percentuale è al 17% al Nord, all’11,3% al Centro e al 7,2% nel Sud. Lo scarso utilizzo degli asili nido è spiegato sia dall’offerta limitata, sia da elementi che si collegano più direttamente alle scelte delle famiglie, tra cui l’aspetto economico. Il primo vincolo è più stringente al Sud e nelle Isole mentre il secondo prevale al Nord, dove l’offerta è più ampia.

Risulta stabile **la spesa dei Comuni per i servizi educativi**. Nel 2017 la spesa corrente impegnata dai Comuni per i servizi educativi ammonta a circa 1 miliardo e 461 milioni di euro, di cui il 19,6% rimborsata dalle famiglie sotto forma di compartecipazione degli utenti.

Per diversi anni, fino al 2012, la spesa dei Comuni ha fatto registrare un trend positivo, incentivato anche da politiche mirate allo sviluppo dei tali servizio, così come il numero di bambini iscritti nelle strutture comunali o finanziate dai Comuni. Dal 2011 il peggioramento delle condizioni economiche e lavorative delle famiglie e l’aumento delle tariffe richieste dai Comuni per i servizi offerti hanno

prodotto un calo delle domande che ha portato la quota di bambini presi in carico dal 14% del 2010 al 12,6% del 2014.

La spesa dei Comuni per gli asili nido è assorbita per oltre il 90% dal funzionamento delle strutture comunali, in parte gestite direttamente e in parte affidate a terzi; il 6,6% della spesa è dato dai costi dei nidi privati convenzionati, il 2% dai contributi alle famiglie e l'1,1% viene erogato ai privati non convenzionati. Negli asili nido comunali a gestione diretta il rapporto fra la spesa erogata nell'anno e il numero di bambini iscritti è di 8.472 euro. La spesa dei Comuni si riduce drasticamente se le strutture sono affidate in appalto a gestori privati: in media 4.830 euro per ciascun iscritto. Nei nidi privati convenzionati con i Comuni la spesa media per bambino è di 3.116 euro l'anno; la spesa pro capite si riduce ulteriormente - 1.676 euro per utente - nel caso di contributi pagati direttamente dai comuni alle famiglie, che possono iscrivere il proprio figlio a strutture pubbliche o private.

In **Umbria** la popolazione residente al 01 gennaio 2020 risulta essere di 883.824 unità, con un tasso di crescita totale del -4,0%.

Alla data del 15 dicembre 2019, **la situazione dei servizi socio-educativi per la prima infanzia**, risulta la seguente riferita al numero di servizi e di posti autorizzati:

DENOMINAZIONE - TIPOLOGIA SERVIZIO	SERVIZI PUBBLICI			SERVIZI PRIVATI			TOT. SERV. EDUCA TIVI	TOT. POSTI AUTO RIZZA TI	TOTAL E ISCRIT TI al 15.12.19
	n. servizi	n. posti autorizzati	n. iscritti al 15.12.19	n. servizi	n. posti autorizza ti	n. iscritti al 15.12.19			
Nido d'Infanzia	103	4051	3028	77	1999	1531	180	6050	4559
Centro Bambini e Bambine	7	148	123	3	75	12	10	223	135
Centro Bambini e Famiglie	8	256	134	1	10	5	9	266	139
Spazio Gioco	1	20	6	43	831	471	44	851	477
Classe Ponte (Sezione Primavera)	8	110	61	24	397	285	32	507	346
Centro ricreativo	1	30	12	2	40	8	3	70	20
Nido Aziendale							0	0	0
Micronido Aziendale				1	17	13	1	17	13
Nido familiare				5	25	25	5	25	25
Altro (sperimentazioni)				5	122	100	5	122	100
TOTALE	128	4.615	4.743	161	3.516	2.450	289	8.131	5.814

Fonte: **Sirse** – Sistema Informativo Regionale dei Servizi Socio-Educativi – Periodo di riferimento: 15 dicembre 2019

Considerato che al 1° gennaio 2019 la popolazione umbra in età 0-36 mesi risulta pari a 18.339 unità, **il sistema pubblico-privato dei servizi prima infanzia può accogliere circa il 44% dei bambini umbri.**

L'attuazione del sistema integrato "ZEROSEI" nella Regione Umbria

Il Decreto Legislativo n. 65 del 13 aprile 2017 - insieme ai relativi decreti attuativi - che istituisce il Sistema integrato di educazione e di istruzione per le bambine e per i bambini in età compresa dalla nascita a 6 anni, ha previsto lo stanziamento di risorse specifiche finalizzate anche al potenziamento dei servizi offerti alle famiglie ed all'abbassamento dei costi sostenuti dalle famiglie stesse.

Gli interventi di attuazione del Sistema "ZEROSEI" riguardano essenzialmente gli indirizzi di programmazione e il riparto delle risorse nazionali, per la realizzazione delle azioni, cofinanziate dalle Regioni, previste nel Piano di azione nazionale (art. 3):

- a) interventi di nuove costruzioni, ristrutturazione edilizia, restauro e risanamento conservativo, riqualificazione funzionale ed estetica, messa in sicurezza meccanica e in caso di incendio, risparmio energetico e fruibilità di stabili di proprietà delle amministrazioni pubbliche;
- b) finanziamento di spese di gestione, in quota parte, dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, in considerazione dei loro costi e della loro qualificazione;
- c) interventi di formazione continua in servizio del personale educativo e docente, in coerenza con quanto previsto dal Piano nazionale di formazione di cui all'art. 1, comma 124 della legge 13 luglio 2015 n. 107, recante «Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti» e la promozione dei coordinamenti pedagogici territoriali.

Inoltre si rilevano anche gli interventi correlati alla realizzazione dei **Polì 0-6** (DGR n. 618/2018) che rappresentano un'innovazione che vedrà la realizzazione di luoghi fisici (unico plesso o edifici vicini) in cui i bambini, fino a sei anni di età, saranno accolti nel quadro di uno stesso percorso educativo e nell'ambito di *“laboratori permanenti di ricerca, innovazione, partecipazione e apertura al territorio, anche al fine di favorire la massima flessibilità e diversificazione per il miglior utilizzo delle risorse, condividendo servizi generali, spazi collettivi e risorse professionali”* (art. 3, c. 1, D.lgs. n. 65/2017).

Rispetto ai ruoli e alle procedure, si prevede che:

- il Ministero dell'Istruzione definisca le linee strategiche d'intervento e il riparto regionale del Fondo, previa intesa in Conferenza unificata;
- le Regioni definiscano le principali tipologie d'intervento e le modalità di presentazione delle istanze da parte dei Comuni;
- i Comuni inviino le richieste, in base alle quali le Regioni procedono alla programmazione territoriale, sentite le Anci regionali, e alla successiva comunicazione al Miur.

Si evidenzia che con D.G.R. n. 1246 del 3 Novembre 2016 è stato istituito il **Tavolo inter-istituzionale** al fine di predisporre linee guida e strumenti per l'attuazione di quanto previsto dal Decreto Legislativo 65/2017. Tra gli obiettivi, è previsto lo scambio di esperienze e “buone pratiche” sullo 0-6 in Umbria, la programmazione integrata dell'offerta 0-6, il consolidamento delle funzioni di coordinamento pedagogico di rete, promozione di formazione congiunta tra il personale dei servizi educativi e le scuole dell'infanzia e, infine, favorire lo sviluppo di nuovi “polì per l'infanzia” attraverso la rassegna di esperienze innovative nazionali ed europee.

Con quattro delibere di Giunta regionale sono stati definiti i criteri per la programmazione e ripartite le risorse del Fondo Nazionale per le quattro annualità previste, 2017, 2018, 2019 e 2020.

Rispettivamente:

- con D.G.R. 1378 del 20 novembre 2017 sono state ripartite le risorse del Fondo Nazionale ai comuni per l'annualità 2017, pari a euro 3.814.237,00;
- con D.G.R. 1239 del 5 novembre 2018 sono state ripartite le risorse del Fondo Nazionale ai comuni per l'annualità 2018, pari a euro 3.814.237,00;
- con D.G.R. 1291 del 27 dicembre 2019 sono state ripartite le risorse del Fondo Nazionale ai comuni per l'annualità 2019, pari a 3.947.700,93 euro.
- con DGR n 599 del 16.07.2020, sono state ripartite le risorse del Fondo Nazionale ai comuni per l'annualità 2020, pari a 3.947.700,93 euro.

Per tutte le annualità il Comune di Città di Castello è stato indicato Comune capofila per la gestione **dell'attività formativa**, coordinata da Anci Umbria, ed è stato, quindi, destinato al Comune il 5% delle risorse del Fondo Nazionale.

Le delibere specificano di utilizzare quale criterio per ripartire le risorse tra i Comuni del territorio regionale lo stesso impiegato dal Miur, secondo cui, per il triennio di vigenza del Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato, *“è fatto salvo il piano di riparto delle risorse di cui al decreto Miur n. 1012 del 2017”* (vedi anche il Sito della Regione Umbria al link: <https://www.regione.umbria.it/istruzione/formazione-e-qualificazione>).

La Regione Umbria, ai sensi dell'art. 2 comma 5 del Decreto 65/2017 assicura, con le risorse destinate ai Servizi educativi per la prima infanzia con il Programma 2020, il cofinanziamento rispetto alle risorse stanziato dallo Stato per il Fondo 0-6 per l'anno 2020.

OBIETTIVO 1: SOSTEGNO AI SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA PUBBLICI – PRIVATI CONVENZIONATI - PRIVATI

Obiettivo generale è sostenere i titolari di servizi educativi per l'infanzia pubblici, privati convenzionati e privati nelle spese di gestione delle proprie strutture al fine di garantirne la diffusione anche nei centri di minori dimensioni e per promuovere una pluralità di risposte alle esigenze differenziate degli utenti ed arricchire l'offerta di servizi esistenti.

I finanziamenti saranno erogati ai Comuni per i Servizi educativi per la prima infanzia la cui titolarità spetta a:

- a) Comuni, singoli o associati;
- b) Soggetti pubblici convenzionati con i Comuni;
- c) Soggetti privati convenzionati con i Comuni.
- d) Soggetti privati

La Regione sostiene i Servizi educativi per la prima infanzia pubblici, privati convenzionati e privati mediante destinazione di risorse da assegnare ai Comuni sulla base degli iscritti all'anno educativo 2019-2020 come risulta dai dati inseriti nel SIRSE- Sistema Informativo Regionale dei Servizi Socio-Educativi.

Tutti i servizi, sia pubblici che privati, dovranno essere in possesso di autorizzazione al funzionamento, anche temporanea.

I Comuni dovranno inviare apposita rendicontazione alla Regione entro 30 giorni dall'accredito delle somme assegnate dalla Regione, sull'erogazione delle somme trasferite ai Servizi privati.

Le risorse trovano copertura nel cap. 00944_S del Bilancio regionale di previsione 2020/2022;

OBIETTIVO 2: SOSTEGNO AL SISTEMA INTEGRATO MEDIANTE LA FUNZIONE DEL COORDINAMENTO PEDAGOGICO DI RETE

Il Piano triennale 2008-2010 ha enumerato tra i propri obiettivi la qualificazione del sistema integrato tramite la funzione del coordinamento pedagogico, attività questa necessaria non solo ai fini generali dell'attuazione del progetto pedagogico ed organizzativo dei servizi ma soprattutto essenziale per garantire il raccordo tra tutti i servizi per la prima infanzia, all'interno del sistema educativo territoriale, secondo principi di coerenza e di continuità degli interventi sul piano educativo ed istituzionale, prefigurando in tal modo la realizzazione del sistema integrato.

In attuazione di tali previsioni con DGR n. 1618/2009, a seguito di una forte collaborazione con i Comuni è stato adottato "l'Atto di indirizzo sulla funzione del coordinamento pedagogico nei servizi socio-educativi per la prima infanzia".

In tale contesto è stata declinata la funzione del "Coordinamento di rete" finalizzata ad una molteplicità di azioni ed interventi per una qualità del sistema integrato.

Nella citata DGR n. 1618/2009 è stato previsto che "considerate le funzioni affidate al coordinamento territoriale, si ritiene opportuno incardinare tale funzione strategica nei Comuni e dare la facoltà ai Comuni o associati in Ambiti territoriali o associati in modo tale da superare il numero di 10 servizi pubblici e privati per la prima infanzia, di assicurare lo svolgimento delle funzioni anche mediante un team qualificato al fine della creazione del sistema integrato. Le funzioni di coordinamento di rete possono anche essere affidate a uno o più coordinatori di servizio, ove i Comuni esprimano tale volontà.

Sulla base dello stanziamento annuale a Bilancio, la Regione individua un contributo proporzionale all'impegno di coordinamento richiesto, a favore dei Comuni che, nelle modalità sopra indicate, si dotano delle funzioni di coordinamento di rete".

Il finanziamento per tale importante attività di sistema è stato garantito già negli ultimi programmi annuali e quest'anno dieci Ambiti territoriali hanno attivato la funzione, si ritiene pertanto di mantenere tale finanziamento individuandolo, in continuità con gli anni precedenti, quale criterio per l'assegnazione di una somma fissa da destinare a ciascuno dei Comuni/Zona sociale/Unione di Comuni che hanno stabilito di attivare/mantenere la funzione.

Verrà richiesta altresì una relazione sulle attività svolte per l'erogazione del contributo dell'annualità in corso.

Le risorse trovano copertura nel cap. 00947_S del Bilancio regionale di previsione 2020/2022;