

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

(Francesca Zampano – Regione Puglia)

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

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

Due gli assi principali della strategia:

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

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

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

Nelle figure che seguono (estratte dal Rapporto Annuale degli Obiettivi di Servizio – RAOS 2012) illustriamo le principali fasi del Piano Straordinario per gli asili Nido in Puglia:

Fig. 1



Fig. 2

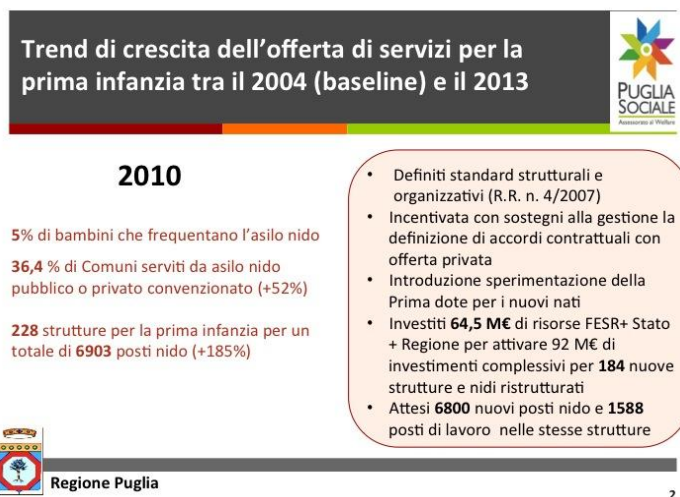


Fig. 3



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

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

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

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

Fonte: Elaborazioni OSR su dati Regione Puglia

Si evidenzia, a tal riguardo, che il quadro della dotazione ha subito grosse modifiche nel corso dell'ultimo sessennio e alcuni indicatori lo testimoniano in modo efficace: nel 2005 i

nidi d'infanzia attivi in Puglia erano solo 80, cioè meno di un quinto di quelli attivi a fine 2012 e il numero di posti nido disponibili era 2.480, cioè un quarto di quelli disponibili oggi. Del tutto assente era la diversificazione per tipologia di servizio che, con i centri ludici, le ludoteche e i servizi integrativi, ha consentito non solo di ampliare l'offerta, ma di accrescerne la capillarità della diffusione e l'accessibilità da parte delle famiglie, vista la significativa differenziazione dei costi e dei modelli gestionali.

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

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

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

- l'attivazione della Linea 3.3 – Azione 3.3.1 del PO FESR 2007-2013 che, utilizzando la cosiddetta “flessibilità FESR” rispetto ai criteri di utilizzo del FSE, consente a partire dal I semestre 2013, la erogazione di “buoni servizio di conciliazione” per i servizi per la prima infanzia, che seguono il criterio selettivo della spendibilità in strutture asilo nido e altri servizi per la prima infanzia iscritte in apposito catalogo regionale¹ ;
- la qualificazione e la messa a regime e delle sezioni primavera destinate ad accogliere i bambini in fascia di età 24-36 mesi, in coerenza con il principio della continuità educativa, per migliorare il raccordo tra nido e scuola di infanzia; dette sezioni si qualificano, nella normativa della Regione Puglia², come “servizi socio-educativi integrativi dell'offerta di asili nido e di scuole dell'infanzia”, orientate al rispetto dei medesimi standard organizzativi, funzionali e logistici delle strutture asili nido e

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

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

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

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

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

pertanto disciplinate dal medesimo art. 53 del Regolamento Regionale n. 4/2007 e s.m.i.³;

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

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

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

Il 2013 rappresenta un'annualità cruciale per il consolidamento del sistema di welfare regionale e per il rilancio di ulteriori sfide, proprio guardando alle tre parole chiave che stanno connotando, ormai da un quinquennio, ogni sforzo della programmazione regionale in materia di sistema integrato dei servizi alle persone e alle famiglie: la Accessibilità, la Sostenibilità e la Qualità.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Obiettivo tematico A

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

Risultati attesi

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

Azioni da realizzare

Attuazione delle procedure amministrative per l'erogazione dei "Buoni servizio di conciliazione per l'accesso ai servizi per l'infanzia e l'adolescenza" per favorire l'accesso a tariffe agevolate alla rete di strutture e servizi così come previsti dall'Avviso Pubblico (AD. n.1425/2012)

Estensione e consolidamento dei regimi di convenzionamento con la rete di strutture e servizi iscritte al Catalogo telematico dell'offerta

Preparazione, presentazione e attuazione dei Piani di intervento per il PAC Servizi Infanzia

Costruzione di un piano di comunicazione per la massima diffusione delle informazioni di base per l'accesso alla rete dei servizi rivolti alla famiglia (es. Guida ai servizi per le famiglie)

Obiettivo tematico B

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

Risultati attesi

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

Azioni da realizzare

- Realizzazione delle Azioni sperimentali previste dagli studi di fattibilità per i Piani Territoriali dei Tempi e degli Spazi
- Creazione dell'Ufficio Tempo e Spazi
- Sperimentazione dei progetti per i Distretti famiglie e scambio di buone prassi

2.2 Sostenere la genitorialità e tutelare i diritti dei minori

Con la precedente programmazione sono state poste le basi per costruire intorno alle famiglie un mix di interventi tesi da un lato a sostenerne il ruolo peculiare nella cura, nello

sviluppo, nella formazione, nella promozione del benessere delle persone e delle comunità, dall'altro a supportarle nelle situazioni di crisi e di fragilità, nelle quali lo svolgimento delle principali funzioni può essere compromesso, a partire dalla funzione accuditiva - educativa per la crescita dei figli e per la costruzione dei progetti di vita dei componenti il nucleo.

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

La finalità generale degli interventi resta quella di promuovere la famiglia come risorsa, assicurando il sostegno specialistico nei momenti di crisi, con specifico riferimento al sostegno per le responsabilità genitoriali, alla promozione di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, alla promozione e tutela dei diritti dei minori, al superamento delle difficoltà di natura socio-economica⁴.

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