

Orientamenti e proposte; un rendiconto integrato dell'attività dei gruppi interregionali di approfondimento tematico realizzati nell'ambito delle attività di monitoraggio del "piano nidi" nell'anno 2013

Introduzione

Da sempre e con maggiore enfasi nel periodo recente, le attività di monitoraggio realizzate sull'attuazione del Piano straordinario di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia, oltre che verificare l'efficacia dei finanziamenti destinati dal Governo – d'intesa con le Regioni e Province autonome – a incentivare lo sviluppo del sistema dei servizi educativi del Paese, hanno costituito il contesto nel quale sono state condivise ed integrate le informazioni e conoscenze sulle politiche svolte nel settore.

I rapporti di monitoraggio – e con particolare enfasi gli ultimi due realizzati, relativi alle scadenze del 31-12-2011 e del 31-12-2012 – hanno così raccolto e sistematizzato informazioni, riflessioni, esperienze e approfondimenti, costituendo una risorsa ricca per animare riflessioni propositive per l'aggiornamento delle politiche e delle esperienze.

In questo senso, le attività di Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia hanno in realtà costituito lo spunto per la creazione di una rete tra i diversi referenti regionali che, nel corso del tempo, ha condotto al consolidarsi di pratiche di confronto e scambio.

L'esperienza dell'incontro e degli scambi fra operatori impegnati in diverse aree territoriali del Paese si è sviluppata peraltro in modo specifico anche e con particolare intensità nell'ambito del Progetto di Azioni di sistema e assistenza tecnica per l'obiettivo dei servizi di cura per l'infanzia del QSN 2007-2013 rivolto alle otto Regioni del Mezzogiorno, registrando interesse da parte dei numerosi operatori che vi hanno partecipato nel corso del tempo.

Da queste esperienze – e accogliendo una esigenza espressa da molti territori – si è sviluppata l'idea di costituire, su base facoltativa e volontaria, dei gruppi tecnici di approfondimento tematico impegnati ad avviare – a partire dai dati disponibili – processi di scambio e condivisione orientati alla circolazione di idee, esperienze e modelli, allo scopo di elaborare e condividere possibili proposte di orientamento intorno a specifici ambiti di interesse.

I Gruppi tecnici di approfondimento tematico

I gruppi tecnici di approfondimento tematico hanno riguardato tre ambiti tematici.

1° gruppo

La regolazione e il controllo del sistema integrato dei servizi: standard e qualità.

La centralità di questo tema, nel quadro delle indicazioni della stessa legge 328/2000, ha indotto molte Regioni e Province autonome a prestare sempre maggiore attenzione al tema della regolazione e del controllo del sistema integrato dei servizi.

Attualmente le normative regionali e delle Province autonome hanno compreso nel loro corpo il tema dell'autorizzazione al funzionamento, attuando quanto definito in norma. Nonostante gli intenti migliorativi, permane una certa disomogeneità tra i diversi territori, che si riflette nella diversificazione degli standard strutturali e organizzativi adottati nei diversi contesti.

Il lavoro del gruppo ha tentato di sviluppare una riflessione sulle procedure adottate da Regioni e Province autonome per l'autorizzazione al funzionamento, sui modelli di accreditamento e sulle possibili prospettive comuni.

Inoltre sono stati condivisi possibili orientamenti per l'esercizio delle funzioni di vigilanza ed approfondita una riflessione sui possibili snodi, organismi e funzioni che, a livello regionale, possono migliorare le prospettive di *governance* del sistema.

Il gruppo si è riunito a Firenze il 9 aprile, il 16 maggio e il 13 giugno

2° gruppo

Le dimensioni della qualità e la sostenibilità dei costi

La crisi economica che sta caratterizzando questi ultimi anni impone una accurata analisi della relazione tra qualità e costi, per capire quali possono essere gli aspetti di sostenibilità di questi servizi, a partire dalla esigenza di definire e sostenere gli elementi qualificanti imprescindibili che determinano la qualità dei servizi.

Negli ultimi decenni, peraltro, due fenomeni specifici hanno toccato il mondo dei servizi:

- la diversificazione delle tipologie di servizio, mediante il moltiplicarsi, a partire dall'esperienza del nido, dei servizi integrativi (spazi gioco, centri per bambini e genitori e servizi educativi domiciliari);
- la diversificazione dei soggetti gestori, mediante lo sviluppo di un crescente protagonismo del privato sociale che si affianca al ruolo consolidato dei Comuni.

La condivisione delle esperienze, delle criticità e delle soluzioni adottate nei diversi territori ha contribuito ad animare una riflessione comune intorno alle attenzioni organizzative che possono insieme garantire la qualità e contenere i costi.

Il gruppo si è riunito a Roma il 22 aprile, il 23 maggio e il 27 giugno

3° gruppo

L'organizzazione di uffici di area vasta (Ambiti/Distretti/Zone) per la programmazione e la gestione dei servizi per la prima infanzia

L'attivazione di uffici di area vasta (Ambiti/Distretti/Zone) quali "strutture" funzionali a una migliore *governance* di questi servizi costituisce un tema di grande attualità.

In molte Regioni sono già da tempo stati individuati e resi operativi organismi intermedi tra la Regione stessa e il singolo Comune, e anche il recente Piano di Azione e Coesione Servizi di Cura ¹ individua come beneficiari principali del Programma proprio gli Ambiti, quali livelli territoriali intermedi fra Regioni e Comuni investiti di specifiche funzioni in ordine alla programmazione e realizzazione dei servizi per l'infanzia.

Considerato che la pratica della programmazione d'ambito non è ancora consolidata in molti territori, il gruppo si è posto quale obiettivo prioritario quello di approfondire questo tema, attraverso il confronto tra esperienze e modelli.

Nel gruppo è stata avviata una riflessione su quali possono essere, le caratteristiche costitutive di possibili organismi di coordinamento e le relative funzioni utili per migliorare le prospettive di *governance* del sistema. Inoltre è stato approfondito il tema della condivisione dei servizi e delle forme diverse di convenzionamento tra Comuni.

Il gruppo si è riunito il 29 aprile, il 30 maggio e il 4 luglio

I tre gruppi si sono riuniti in seduta congiunta a Roma il 3 ottobre

¹ Delibera CIPE N. 96 del 3 agosto 2012 "Preso d'Atto del Piano Azione Coesione"; Delibera CIPE 26 ottobre 2012 n. 113, Individuazione delle amministrazioni responsabili della gestione e dell'attuazione di programmi/interventi finanziati nell'ambito del Piano d'azione Coesione e relative modalità di attuazione; Circolare prot. n. 016/PAC del 30 agosto 2013, Programma Nazionale Servizi di Cura alla prima infanzia e agli anziani non autosufficienti- Adempimenti necessari per la pianificazione e l'attuazione dei Piani di Intervento.

Le aree di contenuto individuate per la definizione condivisa di orientamenti e proposte

Gli elementi che compongono la parte seguente del presente contributo rappresentano il risultato coordinato e sintetizzato dei principali approfondimenti realizzati nel corso delle riunioni svolte dai tre gruppi.

Le aree di contenuto individuate per la definizione condivisa di orientamenti e proposte sono le seguenti:

1. Il sistema integrato e le tipologie dei servizi
2. Gli standard ambientali e funzionali dei servizi
3. Gli ambiti come livello intermedio per la programmazione delle politiche
4. I procedimenti di autorizzazione e accreditamento
5. Verso l'aggiornamento della normativa di settore

Su ognuna di queste è stata elaborata una scheda sintetica.

1. Il sistema integrato e la declaratoria delle tipologie

Se le dinamiche evolutive delle esperienze negli ultimi decenni hanno reso – come si è più volte rilevato e commentato – decisamente più diversificato e complesso il quadro di realtà dei servizi educativi per la prima infanzia presenti nel nostro Paese, la nozione di sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia, nel sancire la corrispondenza fra un sistema di offerte diversificate e la possibilità di libera scelta fra opzioni diverse da parte delle famiglie, definisce al contempo anche caratteristiche e componenti della complessiva rete dei servizi.

Non è stato un percorso semplice, se si pensa che ancora oggi le normative delle Regioni e Province autonome denominano in modo molto vario e fantasioso le diverse tipologie di servizio; il punto è proprio quello di definire non tanto la tipologia in base alla denominazione, quanto raccogliere le denominazioni in gruppi corrispondenti alle tipologie, individuando queste ultime in base alle caratteristiche educative e organizzative della loro offerta.

Da questo punto di vista, la elaborazione e approvazione, nel 2009, del Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali ha avuto un ruolo chiarificatore in una materia talvolta intricata e tuttavia fondamentale per condividere gli elementi di identità del sistema dei servizi educativi per l'infanzia.

Oggi, in relazione a quanto appena detto, è possibile individuare due macro-aree (che raccolgono tipologie di servizi omogenei per requisiti strutturali e organizzativi, indipendentemente dalla titolarità e/o dalla responsabilità di gestione e nel rispetto di ogni specifica denominazione data dalle normative regionali e delle Province autonome):

- nidi d'infanzia
- servizi integrativi

Le definizioni di riferimento per le diverse tipologie sono le seguenti:

- **Nidi d'infanzia** Sono servizi educativi di interesse generale, rivolti a tutti i bambini in età compresa tra i tre mesi e i tre anni. Aperti in orario diurno almeno cinque giorni la settimana, dal lunedì al venerdì, per almeno sei ore il giorno, per un'apertura annuale di almeno dieci mesi, i nidi d'infanzia erogano il servizio di mensa e prevedono il momento del riposo se funzionanti anche al pomeriggio. Rientrano fra i nidi d'infanzia anche i micro-nidi e le sezioni 24-36 mesi aggregate a scuole dell'infanzia.

- **Servizi integrativi** In questa macro-area rientrano i servizi previsti dall'art. 5 della L.285/1997 e i servizi educativi realizzati in contesto domiciliare. In particolare, rientrano nell'area dei servizi integrativi le seguenti specifiche tipologie:
 - **spazio gioco per bambini (in età di massima da 18 a 36 mesi)** servizi dove i bambini sono accolti al mattino o al pomeriggio, per un tempo massimo di cinque ore. L'accoglienza è articolata in modo da consentire una frequenza diversificata in rapporto alle esigenze dell'utenza, mentre non viene erogato il servizio di mensa e non è previsto il riposo pomeridiano
 - **centro per bambini e famiglie** servizi nei quali si accolgono i bambini di età compresa fra 0 a 3 anni, insieme ai loro genitori o ad altri adulti accompagnatori. Le attività vengono stabilmente offerte in luoghi che hanno sede definita, non necessariamente in uso esclusivo, ma sicuramente adibite ad essa, e hanno la caratteristica della continuità nel tempo
 - **servizi e interventi educativi in contesto domiciliare**² servizi educativi per piccoli gruppi di bambini di età inferiore a 3 anni realizzati con personale educativo qualificato presso una civile abitazione.

² Su questa specifica tipologia di servizio integrativo, la riflessione è stata particolarmente articolata e ha condotto a rilevare come la sua definizione a partire dalla identificazione della sua organizzazione – spesso difforme e variegata, se si considerano ad esempio gli aspetti inerenti la collocazione e le età dei bambini accolti – la rende talvolta poco chiaramente identificabile e a rischio di “camuffamenti” per aggirare norme e regolamenti.

2. Gli standard ambientali e funzionali

Gli standard ambientali e funzionali dei servizi offrono attualmente un quadro di soluzioni e scelte piuttosto diversificato da parte delle Regioni e Province autonome.

Anche forse per questo, la discussione del tema si è naturalmente orientata a condividere l'utilità di individuare progressivamente parametri di riferimento più coerenti e convergenti.

Gli elementi da tenere presenti al proposito sembrano principalmente i seguenti.

Ricettività minima e massima per ogni tipologia di servizio

La comparazione integrata fra le normative attualmente definite dalle Regioni e Province autonome è rappresentato nella tabella seguente.

Tipologia servizio	Ricettività Minima	Ricettività Massima
Nido d'infanzia	11 bambini	75 bambini
Spazio gioco per bambini	5 bambini	60 bambini
Centro per bambini e famiglie	6 bambini	60 bambini
Servizio educativo in contesto domiciliare	3 bambini	10 bambini

Standard strutturali: mq per bambino

Anche in questo caso, la comparazione integrata fra le normative attualmente definite dalle Regioni e Province autonome rappresenta – nella tabella seguente – un quadro variegato di soluzioni adottate.

Tipologia servizio	Mq di spazio interno
Nido d'infanzia	tra 5 e 8 per bambino
Spazio gioco per bambini	tra 3 e 8 per bambino
Centro per bambini e famiglie	tra 5 e 10 per bambino
Servizio educativo in contesto domiciliare	tra 4 e 6 per bambino

Rapporto bambini/educatori

Le normative definite dalle Regioni e Province autonome – vedi tabella seguente – si collocano soprattutto tra 1/6 e 1/7, con variazioni anche relative alla base di calcolo (alcuni considerano i bambini iscritti ed altri i bambini presenti).

Tipologia servizio	Rapporto educatore/bambini
Nido d'infanzia	tra 4 e 10 bambini per educatore
Spazio gioco per bambini	tra 6 e 15 bambini per educatore
Centro per bambini e famiglie	tra 8 e 15 bambini per educatore
Servizio educativo domiciliare	tra 3 e 6 bambini per educatore

Tali prospetti comparativi possono essere un utile riferimento per muovere verso una evoluzione convergente negli sviluppi futuri delle normative.

Per quanto riguarda inoltre gli standard inerenti gli ambienti, sembra opportuno riflettere su come diversificare i valori in riferimento a tre possibili fattispecie:

- a) **I servizi di nuova costruzione**; per questi sembra opportuno che gli standard definiti siano inderogabili
- b) **I servizi che derivano da ristrutturazione** di immobili già costruiti ma precedentemente utilizzati per altra destinazione; in questo caso sembra plausibile che le norme introducano possibilità di deroga rispetto ad alcuni standard meno fondamentali; a tale fattispecie sono forse da ricondurre anche i servizi già esistenti, nei quali in certi casi potrebbe essere oggettivamente impedita una completa ri-messa a norma in base alle novità introdotte dall'aggiornamento delle norme di riferimento
- c) **I servizi collocati in particolari contesti urbanistici**; anche in questo caso sembra plausibile che le norme introducano possibilità di deroga rispetto ad alcuni standard meno fondamentali o oggettivamente non realizzabili (per esempio la disponibilità di grandi spazi esterni in centri storici)

Titolo di studio richiesto per gli educatori

I titoli di studio attualmente necessari per ricoprire il ruolo di educatore nei servizi educativi per la prima infanzia sono definiti all'interno delle leggi regionali e contengono titoli diversificati e talvolta desueti.

Ciò può causare problemi di incoerenza, in quanto alcuni titoli non sono ammessi in una regione, mentre possono esserlo nella regione confinante.

Mentre nel passato – anche come residuo inerte delle normative di prima degli anni '70 del secolo scorso – erano talvolta previsti titoli formativi di tipo sanitario (come quello di puericultrice), nel periodo dello sviluppo dei nidi a seguito della Legge 1044 del 1971 i titoli di studio si adattano alla rinnovata vocazione socio-educativa del servizio e privilegiano i diplomi di maturità magistrale.

Solo in anni recenti si assiste – almeno da parte di alcune Regioni – alla previsione del diploma di laurea triennale accanto ai diplomi di maturità di tipo pedagogico.

Di fatto, in molti casi le giovani generazioni di educatrici hanno il titolo di studio di livello universitario anche quando la normativa non lo preveda ancora come requisito necessario.

Così, in attesa di indicazioni di principio e di tipo generale a livello centrale, sembra opportuno concepire scenari orientati verso la previsione del titolo di studio di livello universitario, sia pensando ai necessari tempi gradualmente di adeguamento, sia anche – non in ultimo – al beneficio che nel tempo potrà averne anche la prospettiva della continuità 0-6.

Tali considerazioni possono essere un utile riferimento per muovere verso una evoluzione convergente negli sviluppi futuri delle normative.

3. Gli Ambiti come livello intermedio per la programmazione delle politiche

La legge 328/2000 di riforma del sistema di organizzazione dei servizi alla persona ha messo in campo un esteso tentativo di decentramento territoriale e di redistribuzione delle responsabilità, attribuendo una funzione molto importante agli Enti Locali.

La riforma si caratterizza, infatti, per la promozione dell'integrazione tra i diversi attori istituzionali e sociali nel senso della ricerca di un livello adeguato di collaborazione, programmazione e gestione condivisa del sistema locale dei servizi.

In questo senso gli Enti Locali sono chiamati ad implementare forme di aggregazione intercomunale (Ambiti Territoriali) ed a promuovere forme unitarie di organizzazione e gestione dei servizi (Piano di Zona) attraverso accordi formali (art. 6, comma 2, lett. a Legge 328/00).

In questo senso l'adeguatezza dell'ambito territoriale dovrebbe essere intesa sia sotto il profilo della costruzione di reti comunitarie, sia sotto il profilo della gestione amministrativa più funzionale alla complessità delle funzioni da organizzare.

Nel disegno programmatico gli ambiti territoriali si configurano come:

- sede permanente di raccordo e concertazione tra Regione ed Enti Locali per la programmazione dei servizi alla persona;
- il livello rispetto al quale implementare gli standard dei servizi previsti dalla programmazione nazionale (art. 22, comma 4 Legge 328/00);
- il livello di attuazione e di verifica degli indirizzi della programmazione regionale sul territorio attraverso il piano di zona;
- il livello di integrazione dei servizi alla persona e di quelli sanitari sul territorio.

In applicazione della Legge 328/00, molte Regioni hanno dunque provveduto a ripartire il territorio regionale in ambiti territoriali/zone.

Tali ambiti sono quasi sempre intercomunali con eccezione di alcune città medio-grandi dove sono uni-comunali o, più raramente, come nel caso di Roma, dove più ambiti rientrano in una sola città.

Per favorire la programmazione e l'integrazione socio-sanitaria e per evitare il proliferare di organismi, la maggior parte delle Regioni ha previsto ambiti territoriali che coincidessero con i distretti sanitari o i loro multipli (art. 8, comma 3 lett. a Legge 328/00; art. 3 quater D.Lgs 229/99).

Gli ambiti e i loro relativi organismi possono così rappresentare un importante punto di riferimento nella *governance* dei servizi educativi per l'infanzia, anche se è ovvio che, all'interno della identificazione del perimetro territoriale di riferimento, occorre identificare, o costituire, organismi di riferimento sia per le attività di livello politico (le conferenze educative di ambito) che per quelle di livello tecnico (i coordinamenti educativi di ambito).

Pensando in particolare agli organismi di coordinamento tecnico, deve essere considerato che in essi devono trovare rappresentanza competenze tecniche molteplici, in grado di coprire gli aspetti legati alla qualità gestionale e pedagogica dei servizi. Occorre, proprio in relazione alla complessità delle funzioni in gioco, pensare a figure tecniche dotate di competenze specifiche sulla materia dei servizi educativi per l'infanzia e non solo caratterizzate da un profilo genericamente amministrativo.

Tale organismi assumono infine grande rilievo proprio pensando alla molteplicità delle funzioni che dovranno svolgere in modo integrato in ordine a diversi aspetti, come, ad esempio:

- ***la programmazione***

a supporto della conferenza educativa di ambito (comunque denominata), per la redazione tecnica dei documenti di programmazione, il monitoraggio, l'analisi e la verifica delle politiche territoriali, etc.

- ***il coordinamento organizzativo/gestionale***

mediante la mappatura della rete dei servizi 0-6, la raccolta e analisi dati su domanda e offerta e la elaborazione di indicatori vari, la verifica dei modelli gestionali e l'analisi dei costi di gestione, delle tariffe e dei criteri d'accesso, etc.

- ***il coordinamento pedagogico***

mediante la supervisione sulle attività educative, la verifica e l'innovazione del progetto educativo dei servizi, la progettazione del piano integrato della formazione, il coordinamento delle relazioni e degli scambi tra servizi e lo sviluppo di attività di ricerca, analisi e approfondimento, lo sviluppo delle relazioni fra i servizi educativi e la rete territoriale dei servizi socio-sanitari, la gestione integrata dei casi di ammissione di bambini disabili o in carico ai servizi sociali, la prospettiva della continuità 0-6, etc.

4. I procedimenti di autorizzazione e accreditamento

I procedimenti di autorizzazione al funzionamento e di accreditamento costituiscono le modalità attraverso le quali viene regolato – rispettivamente – l'accesso al mercato dell'offerta (autorizzazione) e l'accesso al mercato pubblico dell'offerta (accreditamento).

L'autorizzazione al funzionamento

L'autorizzazione al funzionamento rappresenta il primo atto di selezione/verifica dei requisiti strutturali e organizzativi cui ogni unità di offerta, indipendentemente dalla tipologia, deve essere sottoposta per accedere al mercato dell'offerta.

È un processo molto importante perché permette di verificare, muovendo dalle indicazioni normative vigenti, il possesso o meno, da parte di uno specifico servizio, dei requisiti (strutturali e organizzativi) minimi di qualità per poter funzionare.

Oltre al rispetto delle normative generali – urbanistiche, edilizie, igienico-sanitarie e inerenti la sicurezza – i principali criteri individuati dalle normative per regolare il rilascio dell'autorizzazione al funzionamento sono in generale i seguenti:

- standard strutturali
 - ricettività minima e massima (per ogni tipologia di servizio)
 - mq spazio bambino interno (per ogni tipologia di servizio)
- standard organizzativi
 - rapporto numerico educatore/bambini (per ogni tipologia di servizio)
 - tipologia di titolo di studio prescritto per fare l'educatore

L'accreditamento

L'accreditamento è il processo di ulteriore verifica della qualità dei servizi educativi. La domanda di accreditamento è volontariamente espressa dal soggetto gestore privato titolare dell'unità di offerta in esercizio, mentre i requisiti dell'accreditamento sono obbligatori per tutti i servizi a titolarità pubblica.

Con tale provvedimento, il servizio viene riconosciuto come abilitato a erogare prestazioni a favore del pubblico, ottenendo per questo un finanziamento.

I principali possibili criteri per l'accreditamento – comparando le scelte adottate in merito dalle Regioni e Province autonome – sembrano essere principalmente:

- possesso dell'autorizzazione al funzionamento o possesso dei relativi requisiti;
ricorrenza documentata dei seguenti ulteriori requisiti:
- programma annuale di formazione del personale educativo per un minimo di ore (da definire), di cui sia possibile documentarne l'effettiva realizzazione e che trovi riscontro all'interno dei contratti individuali del personale educativo;

- presenza del coordinatore pedagogico;
- adesione ad iniziative e scambi con altri servizi della rete locale anche promossi dal coordinamento di ambito;
- adozione di strumenti per la valutazione della qualità e di sistemi di rilevazione della soddisfazione dell'utenza;
- disponibilità ad accogliere bambini disabili o con disagio sociale segnalati dal servizio sociale pubblico anche in temporaneo soprannumero;
- previsione, nel progetto organizzativo del servizio, di modalità articolate e flessibili di partecipazione – incontro e collaborazione – delle famiglie e istituzione di specifici organismi rappresentativi;
- adozione/disponibilità all'utilizzo di strumenti per la valutazione della qualità.

L'accreditamento consente, come detto, di accedere al finanziamento pubblico, attraverso una serie di possibili rapporti con l'ente pubblico, che si sostanziano nei seguenti:

- Convenzionamento per acquisto di posti
- Convenzionamento per gestione buoni servizio attribuiti alle famiglie utenti

In ragione degli elementi di complessità coinvolti dai procedimenti di autorizzazione e accreditamento, si segnalano alcune questioni di particolare importanza:

Controllo diretto e non semplice analisi documentale

L'autorizzazione al funzionamento rimane la procedura che offre le maggiori garanzie di controllo e verifica dei requisiti.

Attualmente, però, è possibile adottare la semplice DIA (denuncia di inizio attività) o SCIA (segnalazione certificata di inizio attività): in coerenza con la semplificazione degli atti amministrativi, il soggetto privato che desidera aprire un servizio può presentare una semplice autocertificazione in cui si dichiara il possesso dei requisiti tecnico-strutturali indicati in norma e si allega i documenti richiesti.

Tale situazione semplifica le procedure, ma evidenzia problematiche non trascurabili. Benché la semplificazione che è possibile operare nella fase di avvio dell'attività delle unità d'offerta possa essere bilanciata dalla definizione, in sede amministrativa, di precisi requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi e da un rafforzamento della vigilanza e del controllo – introducendo poteri di intervento da parte dell'autorità amministrativa in grado di impedire la prosecuzione o l'avvio di attività prive dei requisiti richiesti – appare comunque opportuno privilegiare forme di controllo preventivo e diretto per garantire più adeguatamente gli utenti di servizi così delicati.

Complessità del processo valutativo e sua multidimensionalità

La valutazione multi-dimensionale, ovvero l'analisi dettagliata dei criteri e degli standard che ogni unità di offerta deve possedere, rappresenta l'adempimento prioritario ed ineludibile ai fini dell'accesso al mercato e della garanzia di qualità minima che ogni servizio deve assicurare.

Perché possa realizzarsi senza semplificazioni o disarticolazioni, è opportuno che sia operata da una commissione multi-professionale (composta da tecnici esperti in servizi educativi per l'infanzia, in edilizia, in igiene e sanità), con competenze multidisciplinari, in grado di leggere la complessità che caratterizza ogni servizio educativo per la prima infanzia.

La commissione multi-professionale coinvolta nella valutazione dei diversi casi nell'ambito del procedimento di autorizzazione al funzionamento dovrebbe assorbire le seguenti attività:

- verifica documentale degli allegati alla domanda, previsti dalla normativa vigente;
- visita del servizio per verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti richiesti per l'autorizzazione al funzionamento e/o l'accreditamento e verifica integrata della presenza delle condizioni di ammissibilità della domanda di rilascio dell'autorizzazione al funzionamento e/o accreditamento;
- verbalizzazione integrata della valutazione complessiva per completare l'istruttoria del procedimento a favore della autorità competente al rilascio, sia essa individuata a livello comunale o altrimenti.

Le Commissioni multi-professionali, nelle loro verifiche, dovrebbero avvalersi di strumenti idonei e standardizzati, specifici ed il più possibile omogenei sul territorio regionale, per rendere omogenei e confrontabili i criteri di valutazione e consentire la definizione qualitativa e quantitativa.

La terzietà della valutazione

Al fine di garantire la realizzazione omogenea delle attività di valutazione dei servizi ai fini della loro autorizzazione al funzionamento o accreditamento, sembra opportuno che l'attività di valutazione istruttoria dei casi sia collocata ad un livello non strettamente locale.

Alcune esperienze regionali evidenziano una differenziazione di competenza tra chi emette il provvedimento e chi realizza la valutazione. Nei documenti normativi più recenti il processo di autorizzazione al funzionamento e di accreditamento è generalmente di competenza dell'Ente locale (Comune e/ Associazione di Comuni), il quale si avvale nei processi di controllo e valutazione dei requisiti di una commissione multi-professionale che, come ribadito in altre occasioni, ha il compito di offrire un parere non vincolante, ma certamente importante per il coinvolgimento delle competenze interne previste.

In questi casi l'avvalersi, da parte dell'Ente locale di una commissione non interna alla struttura comunale, ma appartenente alla Provincia, Ambito o Distretto consente di

garantire una più efficace terzietà nel processo stesso di valutazione. Alcune normative regionali già prevedono per questo commissioni multi-professionali collocate a livello di Provincia, Ambito o Distretto in modo da garantire, fra le altre cose, un buon grado di terzietà nella valutazione.

Le soluzioni di cui sopra promettono di avere buoni risultati anche in termini di economicità relativa della realizzazione delle procedure.

5. Verso l'aggiornamento della normativa di settore

Il quadro generale di riferimento

Negli ultimi anni si è rafforzata l'esigenza di avere una legge nazionale che, rispettosa del titolo V della Costituzione, tuteli lo sviluppo e il benessere dell'infanzia, detti le norme generali, i principi fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni dei servizi educativi per la prima infanzia su tutto il territorio nazionale.

In tal senso sono molte le sollecitazioni che arrivano al Governo e al Parlamento.

A cominciare dalle Osservazioni conclusive del Comitato Onu sui diritti dell'infanzia³ dove, evidenziando con preoccupazione le disparità di trattamento dei bambini in relazione alla diversità dei luoghi di residenza, si invita lo Stato ad "assicurare stanziamenti di bilancio equi per i minori in tutte le 20 regioni, con particolare attenzione alla prima infanzia...".

Molta attenzione al tema è posto anche dalla società civile. Infatti il sesto Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2012-2013, elaborato dal Gruppo di lavoro CRC⁴ e pubblicato il 31 maggio 2013 raccomanda, tra l'altro, al Governo e al Parlamento "di definire, nell'attuale cornice costituzionale, una normativa generale di riferimento per tutto il settore dell'educazione prescolare che ne delinei il carattere unitario prevedendo procedure di continuità orizzontale tra i servizi offerti da diversi gestori e verticale tra i servizi per l'infanzia e le scuole dell'infanzia e tra queste e la scuola primaria; stabilisca le norme generali, i principi fondamentali e i livelli essenziali quantitativi e qualitativi dei servizi per l'infanzia da garantire in tempi certi sull'intero territorio nazionale, con particolare attenzione alla qualificazione professionale degli operatori; identifichi meccanismi stabili di finanziamento per garantire in tempi previsti l'accesso di tutti i bambini a un'educazione prescolare di qualità, nelle more prevedendo nella legge

³ Espresse in riferimento al terzo e quarto rapporto consolidato presentato dall'Italia ai sensi dell'art. 44 della Convenzione sui diritti del fanciullo, *CRC/C/ITA/CO/3-4*, del 31 ottobre 2011.

⁴ Il Gruppo di lavoro CRC (*Convention for the Rights of the Child*) è composto da 82 associazioni ed organizzazioni che si occupano dei diritti dell'infanzia e l'adolescenza. Il Gruppo elabora periodicamente il cosiddetto controrapporto espressione della società civile, che si affianca a quello istituzionale presentato dal Governo all'Organizzazione delle Nazioni Unite. Si legga in www.gruppocrc.net.

finanziaria 2014 (di stabilità, ndr) il rifinanziamento di un Piano di estensione dei servizi” (p. 103).

Da parte dell’Unione europea la rilevanza del tema e gli obiettivi da raggiungere dagli stati membri è stata sottolineata nuovamente dalla Commissione con la Comunicazione n. 66 del 17 febbraio 2011, relativa all’Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori e con la Raccomandazione n. 112 del 20 febbraio 2013, dal titolo Investire nell’infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale.

Va ricordato, inoltre, che i programmi nazionali più recenti adottati dal Governo d’intesa con le regioni e le autonomie locali già si soffermano sull’esigenza di emanare una nuova legge nazionale che definisca alcuni contenuti essenziali in materia di servizi socio educativi per la prima infanzia.

Così il Terzo piano biennale nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva⁵ prevede una specifica azione sul Potenziamento della rete dei servizi integrati per la prima infanzia (Azione A01) dove si delineano iniziative centrali per l’elaborazione di normative e livelli minimi di copertura ed assegnazione di fondi per l’incremento del sistema.

Sulla stessa scia, il primo Piano nazionale per la famiglia⁶, prevedendo anch’esso una specifica azione per il Potenziamento della rete dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (Azione 3.1.b), frutto del dibattito generato dalle Conferenze nazionali della famiglia del 2007 a Firenze e del 2010 a Milano.

Merita infine di essere ricordata la pronuncia del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro (Cnel), assunta nell’Assemblea del 20 maggio 2010 avente ad oggetto Nidi e servizi educativi integrativi per l’infanzia. Orientamenti per lo sviluppo delle politiche a partire dall’analisi dei costi, dove pure si mette in risalto l’esigenza di definire quanto prima i livelli essenziali ed i principi fondamentali della materia.

Purtroppo, in tutte le sollecitazioni sopra richiamate non è approfondita la portata normativa delle proposte. Infatti, a volte si fa riferimento ai livelli essenziali, in altre ai principi fondamentali senza porsi però il problema se i contenuti indicati rispettino o meno l’attuale assetto costituzionale e la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Pertanto, è indispensabile cercare di approfondire ulteriormente il tema, arrivando a delineare nella specifica materia gli spazi normativi della legislazione statale.

⁵ *III Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*, in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 106 del 9 maggio 2011. Il Piano è stato accompagnato da una proficua attività di monitoraggio, svolta da gruppi di lavoro costituiti nell’ambito dell’Osservatorio nazionale per l’infanzia e l’adolescenza. *Nel Rapporto sugli esiti di monitoraggio del III Piano biennale*, presentato nel 2012, viene rilevata quale criticità la “mancanza di una legge nazionale che definisca i livelli essenziali dei servizi educativi per la prima infanzia” (p. 48). Si legga in www.minori.it.

⁶ Intesa in Conferenza unificata del 19 aprile 2012 e Deliberazione del Consiglio dei ministri del 7 giugno 2012, in www.politichedellafamiglia.it

Alcune riflessioni aperte

All'interno di questa cornice generali di riferimenti, le riflessioni sviluppate sul tema hanno in via generale condiviso che sia auspicabile una maggiore coerenza fra le normative regionali, in attesa di una normativa nazionale che fornisca utili elementi di orientamento e maggiore chiarezza generale.

Le principali aree di progressiva coerenza fra le normative potrebbero riguardare, per esempio, la convergenza nella sottolineatura dell' ***identità educativa dei servizi per l'infanzia***.

Inoltre, per quanto riguarda ancora il tema dei ***requisiti formativi degli educatori***, si è rilevato, nel confronto tra le normative regionali e negli approfondimenti dei gruppi, una criticità nelle forti difformità territoriali circa i titoli di studio richiesti ed una tendenza ad innalzare il titolo di studio. Questi elementi, emersi anche negli approfondimenti tematici, potranno indirizzare verso una normativa nazionale che fornisca elementi di chiarezza ed omogeneità.

Infine, i dati di monitoraggio del "piano nidi" dicono molto sia sui livelli di diffusione dei servizi che sui loro costi di gestione. Tenuto conto della difficoltà ampiamente espressa e condivisa a offrire certezza e stabilità al funzionamento del sistema dei servizi per la insufficienza degli stanziamenti disponibili da parte di Regioni e Comuni, la prospettiva di individuare e attivare meccanismi di ***sostegno finanziario ordinario*** ai servizi educativi per l'infanzia potrebbe andare di pari passo con la prospettiva di individuare, anche per fasi progressive, ***livelli essenziali*** di diffusione dei servizi educativi per l'infanzia sull'intero territorio nazionale.