



DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA

Conferenza nazionale della famiglia

Milano, 8 – 10 novembre 2010



IL SISTEMA INTEGRATO DEI SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA dati, tendenze e prospettive

Aldo Fortunati *

A PARTIRE DAI DATI

Alcune tendenze e alcune criticità

In numerose altre occasioni si è già riflettuto sulle principali linee di tendenza che hanno caratterizzato lo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia in Italia a partire dall'inizio degli anni '70 del secolo scorso e fino ai nostri giorni.

Dopo una prima fase di sviluppo dei servizi, che – come conseguenza del progetto determinato all'inizio degli anni Settanta dalla legge 1044/1971 – si è compiuto inizialmente intorno alla tipologia del nido d'infanzia (denominazione che ha ormai sostituito del tutto la vecchia denominazione di asilo nido), lo sviluppo delle esperienze è stato successivamente caratterizzato da alcune linee di tendenza.

Le ricognizioni sul sistema dei servizi educativi per la prima infanzia in Italia hanno utilizzato prospettive diverse per l'analisi dei dati raccolti:

- la misura della potenzialità della rete dei servizi – la misura della *consistenza del sistema dell'offerta* – cioè a dire il numero di bambini che possono essere accolti contemporaneamente all'interno dei servizi; questa è la prospettiva seguita negli ultimi anni dalle indagini censuarie e ricognitive del CNDA e costituisce anche la matrice delle azioni di monitoraggio del *Piano nidi* 2007/2009 in corso di svolgimento con il concorso delle Regioni e Province autonome;
- il numero dei bambini che frequenta un servizio educativo – la *domanda accolta* – cioè a dire il numero dei bambini che a un dato momento è accolto e frequenta un servizio educativo; questa è la prospettiva di ISTAT nella realizzazione dei periodici censimenti della popolazione;
- il numero dei bambini iscritti – la *domanda espressa/accolta* – in relazione alla spesa sociale sostenuta dai Comuni nei confronti dei servizi pubblici o privati convenzionati; questo dato deriva dall'indagine ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni.

* Direttore Area Documentazione, Ricerca e Formazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze

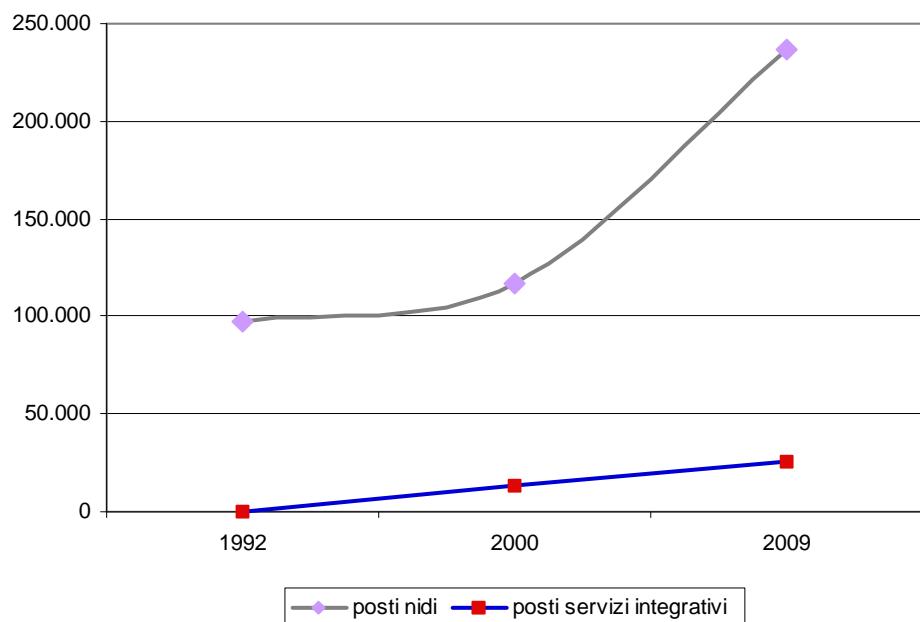
Questa molteplicità di prospettive non ha reso giustizia in modo completo alla realtà dei fatti e ha condotto spesso a una sottostima del sistema delle opportunità di servizi disponibili per le famiglie. I cartogrammi che sono riportati di seguito aiutano a cogliere intanto la dimensione quantitativa dello sviluppo della rete dei servizi. Fra le molte possibili fotografie utilizzabili per descrivere lo stato della situazione in tempi diversi, ne abbiamo selezionate tre:

- l'ultimo raccolta censuaria realizzata da ISTAT nel 1992;
- la prima indagine censuaria svolta dal CNDA nel 2000;
- gli ultimi dati resi disponibili da Regioni e Province autonome nel quadro delle attività di monitoraggio del piano straordinario per lo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia al 31.12.2009.

La dimensione dello sviluppo della rete – con un cambiamento della potenzialità ricettiva da meno del 6% a quasi il 18% – ha dentro di se molti possibili considerazioni, fra cui vorremmo svilupparne soprattutto tre.

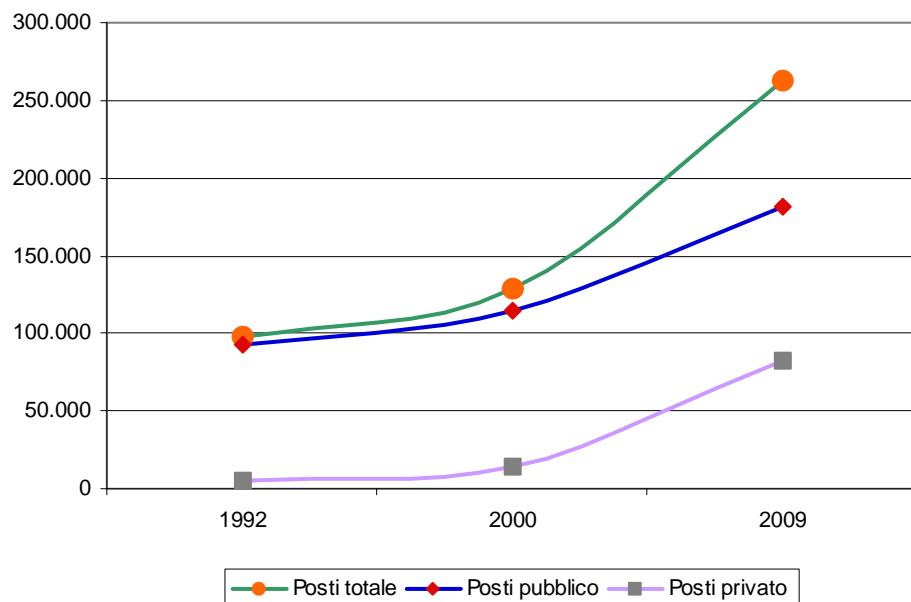
- *La diversificazione delle tipologie dei servizi.*

Questo processo riguarda innanzitutto proprio 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 seguente 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 seguente rappresenta in sintesi la dimensione dello sviluppo relativo della componente dei servizi a titolarità pubblica e privata nel tempo.

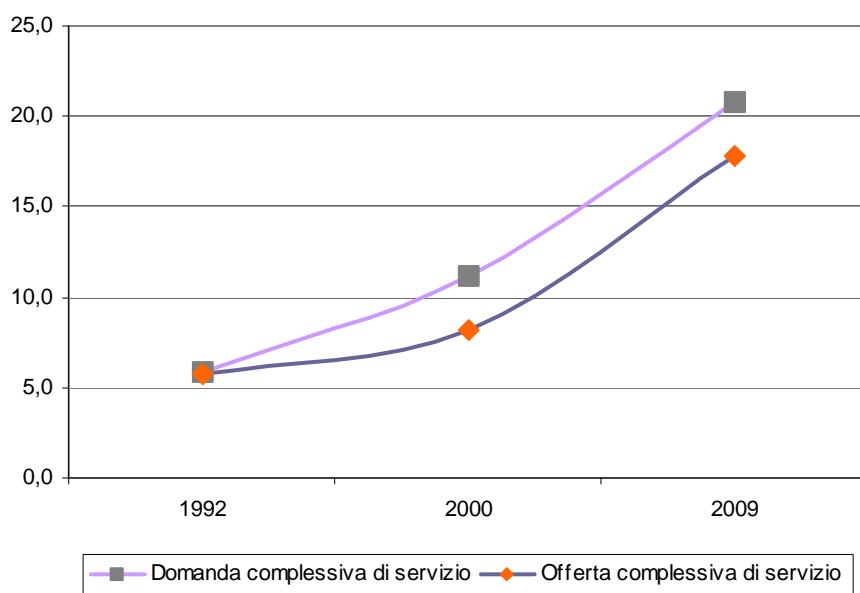
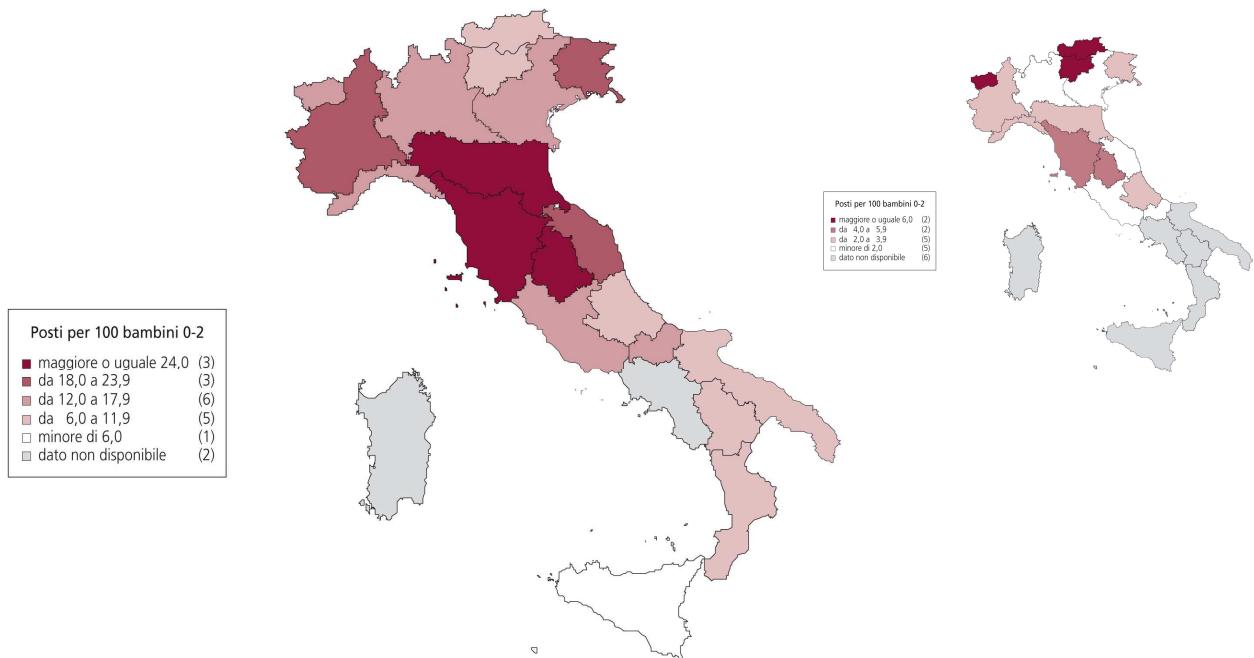


Anche se l'iniziativa di soggetti privati autonomi prende campo in alcune aree territoriali, ciò che contribuisce a rendere diffusi, generalizzati ed equamente accessibili i servizi è proprio lo sviluppo di un sistema pubblico dell'offerta fondato sul coordinamento delle iniziative pubbliche e private 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 accesso ai servizi nelle diverse aree territoriali e, inoltre, il tema/problematiche 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 seguenti 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 evolutiva della domanda e dell'offerta nel tempo.

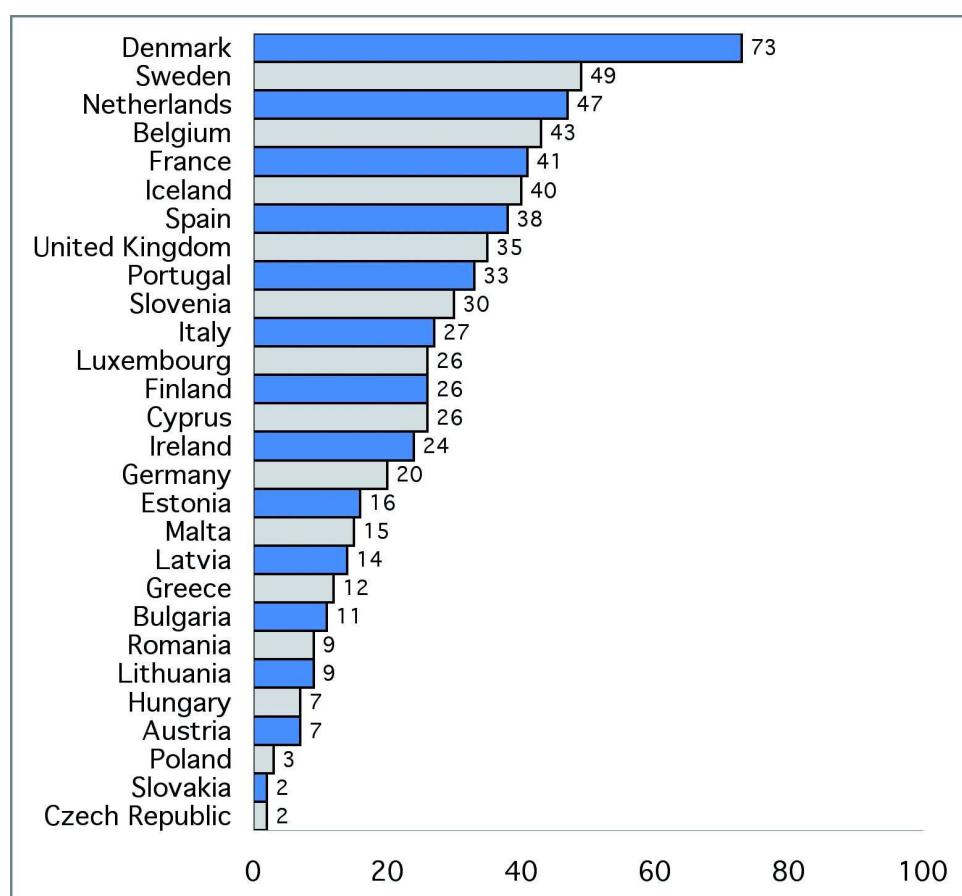


Entrambi i fattori sollecitano a un ulteriore sviluppo dei servizi: da un lato, perché le disuguaglianze nelle opportunità di accesso non si conciliano con il riconoscimento progressivo dei servizi per l'infanzia come ingrediente primario del sistema nazionale dell'educazione e istruzione, dall'altro, 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 direttive 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.

L'analisi dei dati comparativi internazionali più aggiornati – di fonte Eustat – segnala la nostra posizione intermedia, con una percentuale di copertura, o di accoglienza, di bambini da 0 a 3 anni in un servizio educativo pari al 27%. Questo dato, sostanzialmente congruente con i più aggiornati dati sul monitoraggio nazionale realizzato con Regioni e Province autonome, deve evidentemente intendersi comprensivo di quella quota di bambini che, come iscritti normali o anticipatari, iniziano la frequenza della scuola dell'infanzia prima di compiere i tre anni.



Si tratta di una percentuale più alta di tante sentite e dette negli ultimi anni. La sua apparente prossimità al traguardo del 33% stabilito dalla Comunità europea per il 2010 non consente tuttavia di indulgere all'ottimismo, se è vero, come è vero, che esiste una domanda di accesso insoddisfatta maggiormente evidente proprio nelle aree in cui i servizi sono più presenti, a segnalare che l'ulteriore sviluppo della rete delle opportunità è ancora tema quanto mai attuale.

PLURALITA' DEI BISOGNI E DELLE OFFERTE E QUALITA' DELLA GOVERNANCE

Dal nido al sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia

La recente elaborazione del nomenclatore interregionale dei servizi sociali, da parte del CISIS, e le attività di monitoraggio del piano straordinario e di assistenza tecnica al mezzogiorno sono un'altra "cornice" utile per approfondire altre importanti questioni; partendo da una rappresentazione dell'identità del progetto dei servizi educativi per la prima infanzia (quale esito delle esperienze degli anni '70 e '80 del secolo scorso) emergono sempre più chiaramente come rilevanti i seguenti aspetti:

- la nozione di sistema integrato;
- il tema della promozione, della regolazione e del controllo (autorizzazione, accreditamento, convenzionamento del privato con il pubblico, vigilanza);
- le funzioni pubbliche di governo del sistema integrato in un quadro pluralistico di protagonisti.

Se le dinamiche evolutive delle esperienze negli ultimi decenni hanno reso – come abbiamo appena potuto vedere – 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.

Così, intorno al nido, che si conferma come tipologia di servizio centrale nel sistema e abbondantemente prioritaria nelle richieste delle famiglie, si vanno definendo tre principali tipologie di servizi integrativi:

- *centro per bambini e famiglie:*
servizio nel quale si accolgono i bambini 0-3 anni anche in modo non strettamente esclusivo, 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 a essa, e hanno la caratteristica della continuità nel tempo;
- *spazio gioco per bambini (in età di massima da 18 a 36 mesi):*
servizio 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 di riposo pomeridiano;
- *servizi e interventi educativi in contesto domiciliare:*
servizio educativo per piccoli gruppi di bambini di età inferiore a 3 anni realizzato con personale educativo qualificato presso una civile abitazione.

All'interno di questo quadro complesso e articolato di realtà, la costruzione, la regolazione e il controllo della qualità identificano la buona governance, che si concretizza anche mediante alcuni appositi procedimenti: l'autorizzazione al funzionamento e l'accreditamento; in particolare:

- l'autorizzazione al funzionamento è l'atto formale attraverso il quale un ente pubblico, autorizza un soggetto (ente gestore) a far funzionare una specifica struttura, quindi, ad operare nel mercato, dando così ai cittadini garanzie minime di qualità del servizio, dal punto di vista della sicurezza e della funzionalità;
- l'accreditamento è l'atto formale attraverso il quale l'ente pubblico riconosce al servizio elementi di qualità aggiuntivi rispetto all'autorizzazione e lo immette nel sistema dei servizi quale suo possibile fornitore di servizi che esso stesso provvede a finanziare in toto o in parte.

La tabella seguente può aiutare a cogliere la complessità dei ruoli e delle funzioni dei diversi attori che nel loro complesso sono coinvolti nella programmazione e realizzazione dei servizi e al contempo nella regolazione e nel controllo del sistema integrato.

Regione /Provincia autonoma	<ul style="list-style-type: none"> • Definisce le tipologie di servizio e i relativi standard • Definisce i criteri per l'autorizzazione al funzionamento e per l'accreditamento • Programma lo sviluppo e la qualificazione generale dei servizi sul territorio • Definisce il modello di regolazione e controllo, i ruoli e i compiti dei diversi soggetti coinvolti • Orienta e coordina un apparato informativo per rendere disponibili a livello regionale, di ambito e locale dati aggiornati sulla domanda e sui servizi che costituiscono la rete dell'offerta
Comune (singolo o associato)	<ul style="list-style-type: none"> • Ha la responsabilità del governo dell'intera rete dei servizi all'infanzia • Coordina la programmazione delle politiche a livello territoriale anche mediante l'orientamento e l'analisi del rapporto fra domanda e offerta • Censisce tutti i servizi • Gestisce direttamente i servizi • Autorizza e accredita i servizi privati • Definisce i criteri di convenzionamento con i servizi accreditati • Acquista il servizio dai servizi accreditati
Terzo settore /privati	<ul style="list-style-type: none"> • Gestisce propri servizi • Gestisce servizi in convenzione con il pubblico • Partecipa allo sviluppo del sistema territoriale dei servizi

Il quadro che ne deriva attribuisce alla parte pubblica – Regioni/Province autonome e Enti Locali – una funzione di normazione, programmazione e regolazione/controllo, riconoscendo al contempo valore allo sviluppo di una pluralità di esperienze di gestione – sia da parte pubblica che da parte privata – quale ingrediente di dinamismo e vitalità per il complessivo sistema integrato dei servizi.

E' opportuno sottolineare – a questo proposito – l'importanza che una serie di tecnici (almeno esperti in servizi educativi per l'infanzia, in edilizia, in igiene e sanità) collaborino e coadiuvino chi formalmente deve concedere l'autorizzazione e l'accreditamento - solitamente un dirigente - per valutare realmente la congruità tra il dichiarato nelle domande presentate e la reale situazione strutturale e organizzativa di un certo servizio. E' auspicabile un lavoro di équipe per una valutazione diretta e integrata di ogni singolo caso.

Un interesse particolare dovrà essere messo in campo anche per la vigilanza e la verifica, nel tempo, della permanenza dei requisiti in tutti i servizi autorizzati: un'operazione non semplice e non sempre attuata anche dalle Amministrazioni con più lunga esperienza nella gestione diretta dei servizi educativi per la prima infanzia. Questo aspetto dovrà essere posto al centro dell'attenzione pubblica anche in considerazione del fatto che sempre più i Comuni saranno interessati a casi di gestione non diretta dei servizi con una presenza di iniziativa privata in probabile crescita anche nel prossimo futuro.

NELLA PROSPETTIVA DEL FEDERALISMO

Dall'affermazione dei diritti dei bambini al carattere fondamentale dei servizi

Il richiamo alla prospettiva federalista può essere infine cornice di alcune considerazioni conclusive.

Occorre al proposito ricordare innanzitutto che, parallelamente al processo di sviluppo delle esperienze che è stato appena ricordato, si è andata compiendo una complessa trasformazione dell'identità e della rappresentazione sociale dei servizi educativi per l'infanzia; si è compiuto infatti il passaggio da servizi sociali di supporto alla famiglia e alle istanze di emancipazione femminile (legge 1044/1971) a servizi caratterizzati da una prioritaria e prevalente vocazione educativa (art. 70 della Legge finanziaria 2002 e sentenze della Corte costituzionale n. 370/2003 e 320/2004) e, infine, all'unitaria inclusione sia dei nidi che dei servizi integrativi al nido all'interno del sistema dei servizi socio-educativi per bambini in età 0-3 anni (art. 1, c. 1259, della legge finanziaria 2007).

Oggi – come già si diceva – il variegato sistema dei servizi per la prima infanzia si compone dei nidi (nelle possibili articolazioni: a tempo pieno e parziale, ma anche micro-nidi e cosiddette “sezioni primavera”) e dei servizi integrativi (spazi gioco per bambini e centri per bambini e genitori previsti all'articolo 5 della legge 285/1997 e servizi educativi domiciliari, legati prevalentemente all'esperienza di alcune specifiche aree geografiche).

Peraltro, sia le esperienze che alcune recenti indicazioni “normative” (sentenze della Corte Costituzionale e obbiettivi del “Piano straordinario”) convergono sugli elementi di identità dei servizi, sul loro orientamento educativo e sociale rivolto:

- al riconoscimento di un diritto alla formazione dei bambini
- al riconoscimento del valore sociale dei servizi in funzione di supporto alle famiglie per il pieno esercizio delle loro potenzialità e responsabilità educative

Costituiscono ingredienti della qualità:

- la **stabilità** dei contesti fisici e relazionali progettati e realizzati nei servizi
- la **regolarità** della loro frequenza da parte dei bambini
- la **relazione** fra servizi educativi e famiglie
- la **progettazione** dello spazio e del tempo
- la **professionalità** degli educatori e il tempo per la progettazione e la memoria

Di questi elementi occorre tenere conto anche quando pensiamo al ruolo di supporto che i servizi offrono alle famiglie

Infatti, questo importante aspetto non deve far dimenticare quali sono le condizioni necessarie per dare benessere ai bambini; cioè, come si diceva, la **stabilità** dei contesti fisici e relazionali progettati e realizzati nei servizi, la **regolarità** della loro frequenza da parte dei bambini, la **relazione** fra servizi educativi e famiglie.

Così, dunque, pur in un quadro molto accentuato di disparità di opportunità per le bambine e i bambini italiani di accedere o meno a un nido in conseguenza del loro luogo di nascita e di residenza, la stessa prospettiva di riforma federalista attribuisce ai nidi e ai servizi educativi integrativi per la prima infanzia la qualità di servizi “fondamentali”.

Al punto c. del comma 3 dell'articolo 21 della Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", nel quadro della declinazione delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni, è scritto: "c) *funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e resezione, nonché l'edilizia scolastica*"

Questa prospettiva, pur rappresentando da un certo punto di vista una novità rilevantissima – se si pensa che i nidi sono stati da sempre relegati nel novero dei "servizi a domanda individuale" piuttosto che fra quelli "fondamentali" – pone problematiche attuative che sarebbe impossibile ignorare.

E' innanzitutto necessario realizzare una azione di orientamento e riequilibrio dal centro per antagonizzare processi di diversificazione che mostrano ancora una forbice troppo aperta fra le diverse aree territoriali.

Inoltre, la prospettiva di aggiornamento e maggiore coordinamento fra i quadri normativi autonomamente sviluppati dalle regioni rappresenta una dimensione di lavoro importante, non certo nell'ottica di diminuire le differenze, quanto di farle essere risultato di scelte consapevoli orientate anche a discutere la delicatissima questione degli standard, elemento fondamentale per sostanziare le condizioni della qualità e per definire – in relazione al rapporto fra standard e costi – la prospettiva dello sviluppo sostenibile delle politiche.

Infine, mai sarà troppo enfatizzata la sottolineatura del carattere fondamentale del ricondurre le funzioni di regolazione del sistema dei servizi ai Comuni, in quanto soggetti pubblici di governo vicini ai cittadini e perciò stessi migliori garanti sia della promozione che del controllo della qualità dei servizi.

Oggi sappiamo che qualità progettuale e organizzativa dei servizi e esercizio delle funzioni di governo e controllo del sistema sono elementi fondamentali:

- per garantire il rispetto degli standard
- per conciliare qualità e costi

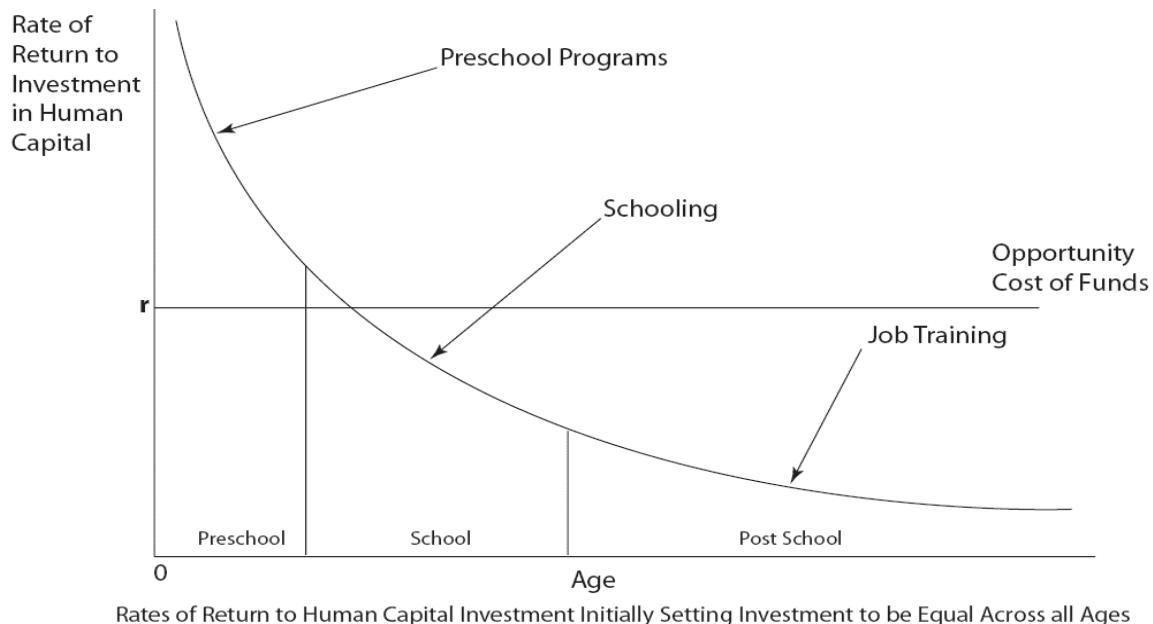
Dobbiamo peraltro non dimenticare che, se il governo e il controllo pubblico è necessario per garantire ai cittadini la qualità in ogni servizio – pubblico o privato – operante sul territorio, il sistema ha necessità di integrare iniziativa pubblica e privata per espandersi attraverso la forza del pluralismo dei protagonisti.

I costi non sono affatto – infine – ingrediente estraneo al progetto del futuro. 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.

Il disegno di sviluppo di un sistema di servizi educativi per la prima infanzia come servizi "fondamentali" e – per gradi progressivi da definire - "garantiti" su tutto il territorio passa attraverso la conciliazione fra protagonismo plurale del pubblico e del privato e responsabilità pubblica di controllare la qualità e di favorire, mediante la copertura di buon a parte dei costi di gestione dei servizi, un accesso effettivamente generalizzato ed equo; solo il sostegno pubblico alla copertura dei costi di gestione dei servizi potrà infatti consentire anche all'iniziativa privata – si intende garantita dal rispetto di regole e standard definiti per l'intero sistema dei servizi – di integrarsi effettivamente e pienamente nella rete delle opportunità accessibili ai bambini e alle famiglie in modo generalizzato ed equo.

Non casualmente, anche il dibattito in corso a livello europeo sul tema dello sviluppo dei servizi educativi e di cura per la prima infanzia pone al centro il tema della responsabilità pubblica di finanziamento del sistema.

L'ormai classica curva di Heckman, ci segnala da tempo come l'investimento economico rivolto ai primi anni di vita restituiscia benefici economici per le società che sono capaci di scommettere sul futuro attraverso investimenti concreti sui bambini e sulle nuove generazioni.



Oggi sappiamo peraltro che solo l'intervento nei primi anni di vita consente di rompere la catena di riproduzione delle disuguaglianze sociali e di prevenire i processi di esclusione sociale.

Possiamo dunque augurarci che il riconoscimento della produttività economica degli investimenti in educazione possa diventare sprone perché anche la politica colga l'importanza di dare attuazione alla concreta affermazione dei diritti di cittadinanza delle bambine e dei bambini.