

CNEL

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Osservazioni e Proposte

**"NIDI E SERVIZI EDUCATIVI INTEGRATIVI PER L'INFANZIA
Orientamenti per lo sviluppo delle politiche
a partire dall'analisi dei costi"**

Assemblea

20 maggio 2010

Cnel
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Indice

Premessa	3
Introduzione	4
PARTE I - OSSERVAZIONI.....	6
1. Le origini dei servizi alla prima infanzia	6
2. Servizi per l'infanzia e livelli essenziali delle prestazioni.....	8
3. Qualità dei flessibilità dei servizi, costi e sviluppo sostenibile delle politiche.....	9
4. L'indagine del gruppo nidi-infanzia sui costi	12
4.1 <i>I costi di investimento</i>	13
4.2. <i>I costi di gestione</i>	14
5. Conclusioni	19
PARTE II – PROPOSTE.....	21

Cnel

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Premessa

Il presente testo di Osservazioni e proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

Il documento, dal titolo "Nidi e servizi educativi integrativi per l'infanzia: orientamenti per lo sviluppo nella qualità delle politiche a partire dall'analisi dei costi", è volto a fornire un concreto contributo alla definizione di una strategia complessiva in materia, obiettivo auspicabile dell'azione di Governo e Parlamento.

A tal fine, La Commissione si è avvalsa della collaborazione del Gruppo Nazionale di Studio Nidi Infanzia – la cui indagine è stata presentata in un seminario¹ pubblico tenutosi al Cnel il 2 dicembre 2009 – organizzando, inoltre, due audizioni per fare il punto sullo stato dell'arte rispetto agli interventi concretizzati, alle criticità e alle prospettive ancora da realizzare, in vista del raggiungimento dei target relativi ai servizi di qualità per l'infanzia.

L'istruttoria del documento è stata curata dal Gruppo di lavoro Famiglia e Minori, coordinato dal Cons. Edoardo Patriarca, nel corso delle riunioni nei mesi di gennaio 2009 - gennaio 2010, con definitiva approvazione nella seduta del 14 aprile 2010.

Il documento è stato approvato all'unanimità dalla Commissione per le politiche sociali e ambientali (VI) nella seduta del 21 aprile 2010.

Il documento è approvato in via definitiva dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 20 maggio 2010.

¹ "Il diritto di crescere: costi e sviluppo sostenibile dei servizi educativi per l'infanzia"

Cnel

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Introduzione

Questo Documento di Osservazioni e Proposte prosegue una riflessione, già molto approfondita, svolta a suo tempo dal Cnel sulle politiche di sostegno alla famiglia. In quel contesto, si evidenziava come fosse cruciale per le politiche di sviluppo nel nostro Paese un investimento duraturo e lungimirante sulle nuove generazioni.

Investire sui servizi all'infanzia non è questione che riguarda le politiche familiari, e neppure è solo questione – relevantissima – della tutela dei diritti dei piccoli cittadini: è questione che riguarda la possibilità del nostro Paese di tornare a crescere e di pensarsi al futuro. I dati internazionali confermano come i primi anni di vita siano un passaggio tanto cruciale al punto di determinare il percorso di ciascuno nella vita adulta. E' in questa fascia di età che si costruiscono le pari opportunità. Va da sé che questo Documento di Osservazioni e Proposte è un "capitolo" della più ampia riflessione che la commissione ha avviato sui sistemi di welfare presenti nel nostro paese: un capitolo che riteniamo tra i più importanti.

Nel quadro delle trasformazioni che hanno caratterizzato il nostro Paese negli ultimi trent'anni, particolare rilevanza assume il calo della natalità (1,3 figli per donna secondo le ultime statistiche del 2007)², che ha prodotto mutamenti anche in relazione alla concezione dei figli e alla loro presenza all'interno della famiglia. Negli ultimi anni si è andata infatti affermando la consapevolezza della necessità di servizi di qualità che pongano come fulcro il benessere della persona/bambino e che consentano a tutti i bambini di vivere esperienze sociali stimolanti, sino ad arrivare alla previsione di un sistema integrato di servizi anche per i più piccoli. Tale esigenza nasce, peraltro, anche da altri fattori, tra i quali il principale è senza dubbio rappresentato dall'insufficiente disponibilità di posti negli asili nido.

Lo stesso "Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio-educativi", frutto dell'Intesa raggiunta il 26 settembre 2007 in sede di Conferenza Unificata, poneva in risalto la necessità di investire con misure straordinarie nella rete dei servizi alla prima infanzia, esplicitando in un documento istituzionale anche questa evoluzione culturale che vede i servizi caratterizzarsi come luoghi volti alla triplice direzione della promozione del benessere e dello sviluppo dei bambini, della conciliazione dei tempi di lavoro e di cura, e del sostegno al ruolo educativo dei genitori.

Rappresenta, dunque, una criticità degna di attenzione in fatto che ancora oggi i tassi di accoglimento della domanda delle famiglie rispetto a questa tipologia di servizi è solo marginalmente soddisfatta e che essi sono

² "Dopo il picco minimo, toccato nel 1995 (526 mila nati), a partire dal 1996 si assiste ad un trend di costante ma lenta crescita, anche se da 20 anni l'Italia sta al di sotto di 1,4 figli per donna", CNEL, *Le politiche familiari: bisogni sociali, servizi innovativi, modelli di sostegno*, pronunce, 30 maggio 2007, p. 6.

Cnel

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

riservati, nel nostro Paese, ad una minoranza di bambini (14.6%³), con qualche eccezione per alcune Regioni del Centro-Nord (27-28%)⁴.

Per di più, il non avere tenuto presente nelle politiche statali gli indirizzi della Commissione europea-Rete per l'infanzia (*Quaranta obiettivi di qualità per i servizi per l'infanzia*, 1996) - che consigliava di impegnare almeno l'1% del PIL per creare servizi per la prima e seconda infanzia (obiettivo 7) - ha trattenuto l'Italia nei livelli bassi tra i Paesi della Comunità per l'offerta di servizi educativi in particolare per la prima infanzia.

Gli obiettivi del Consiglio europeo di Lisbona e Barcellona (arrivare al 33% dell'utenza potenziale con una offerta di servizi 0-3 anni per potere raggiungere il 60% di occupazione femminile) sono, dunque, ormai irraggiungibili.

Con il presente Documento di Osservazioni e Proposte il Cnel intende focalizzare l'attenzione sui servizi alla prima infanzia, analizzando le loro potenzialità, la loro traduzione nella realtà e tentando di fornire, a partire dall'analisi dei costi, alcuni orientamenti per il futuro.

Appare utile, peraltro, evidenziare - all'interno del mancato raggiungimento dell'obiettivo del 33% - la netta spaccatura tra il Mezzogiorno e il resto del Paese, con L'Emilia Romagna che raggiunge il 27,7% e la Campania che registra soltanto l'1,8%. Lo stato dei servizi all'infanzia nelle regioni meridionali rappresenta, inoltre, una delle cause che concorre ad aggravare il basso tasso di natalità e dell'occupazione femminile.

³ Indagine Fondazione Civicum, maggio 2009.

⁴ Le migliori *performances* sono a Bologna (27.6%) e Firenze (24%) - nelle regioni meridionali scende al 7.8% (a Palermo è pari al 3.6%, e a Napoli al 2.9%).

Cnel
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

PARTE I - OSSERVAZIONI

1. Le origini dei servizi alla prima infanzia

L'asilo nido comunale nasce in Italia in epoca piuttosto recente, essendosi, lo Stato italiano, storicamente disinteressato delle istituzioni per l'infanzia, la cui gestione è sempre stata delegata ad enti religiosi e ai privati che, in un'ottica filantropica e di attenzione alla famiglia, cominciano a impegnarsi a favore dell'infanzia a partire dall'800.

La comparsa dei primi asili è conseguenza della situazione economica e culturale creatasi in Italia nel corso degli anni Sessanta, che vede le donne cominciare ad entrare nel mercato del lavoro con conseguente sviluppo della domanda di servizi sociali per la cura dei bambini. Tale situazione è alimentata anche dall'emigrazione e dall'urbanizzazione che rendono sempre più evidenti i bisogni di cura delle famiglie.

Da qui, l'emanazione della legge istitutiva degli asili nido – legge 1044/1971 – al cui raggiungimento concorre anche l'interesse dimostrato dalle forze politiche, spinte anche dal movimento delle donne, che cominciano a riconoscere il valore sociale della maternità e, dunque, il diritto di tutte le madri, lavoratrici o meno, ad usufruire degli asili nido.

La legge 1044/1971, che teneva presenti solo gli asili nido comunali, non ha goduto come altre leggi di una manutenzione periodica e, di fatto, si è lasciata tutta la responsabilità gestionale alle regioni.⁵ In un quadro nazionale che, peraltro, risente ancora della mancata definizione di livelli essenziali, non tutte le regioni si sono assunte la responsabilità di legiferare, e ciò ha creato forti diversità fra regioni, anche limitrofe.

Questa assenza di *governance* statale stride ancora di più se consideriamo che più tardi, all'inizio degli anni Novanta⁶, quando la cultura della qualità cominciava a farsi strada anche nelle pubbliche amministrazioni, si diffondeva, tra ricercatori, tecnici del settore e operatori, la convinzione dell'importanza qualitativa dell'azione di cura e di educazione per questa età, estremamente sensibile alle relazioni, alle scoperte e agli apprendimenti.

Questo era già stato sostenuto da numerosi studiosi che si erano interessati dello sviluppo del bambino nel secolo precedente,⁷ a cui si sono aggiunti gli importanti studi di neuroscienze che confermano quello che le scienze sociali e le esperienze dei servizi hanno intuito e dimostrato da tempo.

Un forte contributo alla scoperta delle enormi potenzialità dell'infanzia è venuto infatti dalle osservazioni e dalle ricerche praticate negli stessi servizi educativi, che si riconoscono come luoghi di diffusione di una nuova

⁵ E in questo va ricercata una delle cause principali dell'attuale divario esistente tra le stesse Regioni (offerta di servizi che oscilla tra meno del 5% e il 28%) e spesso anche all'interno dello stesso territorio regionale.

⁶ Ispirata anche dai Documenti sulla qualità dei servizi elaborati dalla Rete per l'Infanzia della Commissione Europea nel 1991 e nel 1996.

⁷ Sigmund e Anna Freud, Erikson, Winnicott, Isaacs, Piaget, Vygotsky, Wallon, Bruner, Bronfenbrenner, ecc.

Cnel **Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**

cultura della cura e dell'educazione dei più piccoli. "Tutti gli aspetti del capitale umano adulto, dalle abilità della forza del lavoro al comportamento cooperativo e legale si basano sulle capacità che si sviluppano durante l'infanzia, a partire dalla nascita".⁸

I servizi 0-3 anni sono, inoltre, contesti privilegiati di prevenzione in quanto creano un ambiente favorevole di promozione dell'agio per i piccoli e di sostegno alle capacità genitoriali. Servizi educativi pensati, programmati e di qualità si sono manifestati, infatti, luoghi di prevenzione primaria, nei quali, grazie all'osservazione e alla cura personalizzata, si interviene in modo tempestivo su incipienti carenze personali o dovute all'ambiente socio-educativo familiare. Si può osservare come vi sia una correlazione diretta tra la presenza dei servizi 0-3 anni in un determinato territorio e i bassi livelli di abbandoni scolastici e di ricorso ai servizi sociali: questo è un elemento produttivo a lungo termine dei servizi socio-educativi che andrebbe sondato maggiormente.⁹

Infine, questi servizi permettono, direttamente o indirettamente, il lavoro femminile e determinano un maggiore benessere economico - non solo nell'ambito familiare - e un contenimento di situazioni a rischio di povertà, grazie all'ingresso nel nucleo familiare del secondo reddito.

<<La legge quadro del novembre 2000, n. 328 "Per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", e la legge 8 marzo 2000, n. 53 concernente "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione, e per il coordinamento dei tempi delle città" hanno ben rappresentato e interpretato le profonde modificazioni intervenute nel nostro Paese e le conseguenti nuove esigenze. La prima, in particolare, con la previsione di un sistema integrato di servizi sociali, a promuovere gli interventi per garantire la qualità della vita e le pari opportunità, riducendo le condizioni di disagio sociale derivanti dal reddito, da difficoltà sociali e da condizioni di non autonomia.

Tuttavia, la riforma del Titolo V della Costituzione, assegnando alle regioni la titolarità delle politiche di *welfare*, ne ha limitato l'impatto soprattutto con riferimento agli aspetti più riformatori del sistema: la determinazione dei livelli essenziali di assistenza; i processi di programmazione partecipata a livello regionale/locale e il ruolo assegnato al terzo settore; l'integrazione delle politiche sociali con quelle sanitarie, educative, formative e lavorative.

Per queste ragioni, le amministrazioni comunali dovranno diventare sempre più esperte non solo nella gestione, ma nella *governance* complessiva del sistema dei servizi 0-3 anni, supportate da leggi regionali aggiornate e da norme generali statali, rispettose del Titolo V della Costituzione.>>¹⁰

Ed è in questo senso che la compresenza delle forme gestionali pubbliche e private permette confronti, innesco di pratiche virtuose,

⁸ Rapporto del Consiglio scientifico statunitense citato nel Rapporto Unicef *Come cambia la cura dell'infanzia*, 2008.

⁹ Unicef, op. cit.

¹⁰ *Le politiche familiari: bisogni sociali, servizi innovativi, modelli di sostegno*, cit., p. 32.

Cnel

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

sostegno reciproco, integrazioni, soprattutto grazie alla formazione comune e alla supervisione pedagogica, in vista di una sempre maggiore qualificazione di questi servizi.

"Interventi di ottima qualità nella prima infanzia hanno effetti duraturi.[...] Investimento sono i soldi impegnati nella prima infanzia, perché poi, determinando una crescita individuale delle persone, ciò potrà avere ricadute economiche. Oggi abbiamo anche gli strumenti per dimostrarlo."¹¹

2. Servizi per l'infanzia e livelli essenziali delle prestazioni

La riforma del titolo V della Costituzione ha modificato l'assetto istituzionale dello Stato italiano, ridisegnando l'equilibrio tra autonomia territoriale e centralità dello Stato e attribuendo allo stesso la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m).

In questo senso, i livelli essenziali delle prestazioni rappresentano lo strumento per realizzare quella "Politica nazionale per i servizi alla prima infanzia" da lungo tempo attesa e mai concretizzata.

Gli esecutivi in carica dalla Riforma del Titolo V ad oggi, non sono riusciti a introdurre pienamente i livelli essenziali né a realizzare i relativi adempimenti.

Tale ritardo non è addebitabile solo a regioni e amministrazioni comunali disattente, ma soprattutto ai vari governi che si sono succeduti dalla seconda metà degli anni settanta a fine secolo scorso.

Dal 1977, ultimo anno di presenza di risorse statali finalizzate, bisognerà aspettare la finanziaria del 2002 per vedere di nuovo un impegno dello Stato verso i soli nidi d'infanzia (nell'art. 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 era previsto un impegno triennale, di fatto furono distribuiti tra le Regioni e Province autonome solo 50 milioni per l'anno 2002, data la sentenza della Corte costituzionale n. 370 del 2003).

Solo con la finanziaria del 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) si inizierà a parlare di livelli essenziali, di un impegno triennale statale e a prospettare in ogni Regione "[...] un piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi, al quale concorrono gli asili nido, i servizi integrativi, diversificati per modalità strutturali, di accesso, di frequenza e di funzionamento e i servizi innovativi nei luoghi di lavoro, presso le famiglie e presso i caseggiati [...]" (art.1, c. 1259).

Un primo atto concreto in questa direzione può essere individuato nella predisposizione, da parte del Governo Prodi, del cosiddetto Piano Nidi¹².

¹¹ James Heckman, premio nobel per le scienze economiche dell'anno 2000 - intervista riportata in "Bambini", gennaio 2009.

¹² Attraverso la legge 24 Dicembre 2007, n. 244, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)."

Cnel

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Con la Finanziaria 2007 si è riusciti a porre in essere un "Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi educativi e sociali", di durata triennale (2007-2009), finanziato da 446 milioni di euro – a carico dello Stato centrale – più 281 milioni di euro co-finanziati a livello locale: in tutto, 727 milioni di euro allocati per la crescita dei servizi per i bambini (da 0 a 3 anni).¹³

In questi anni si è notato come non sia stato semplice –soprattutto per alcune regioni- predisporre il "piano nidi regionale" in modo tale da poter usufruire della quota del previsto contributo governativo. Il lavoro di supporto e consulenza messo opportunamente a disposizione dal dipartimento per la famiglia ai tecnici e dirigenti regionali impegnati nella predisposizione del piano nidi locale, con particolare attenzione alle regioni del sud, consente già di registrare i primi positivi risultati. Sarebbe opportuno segnalare al Ministero dell'Istruzione questa positiva esperienza affinché analogamente si procedesse per il supporto ed il monitoraggio dell'esperienza denominata "sezioni primavera", attualmente priva di attenzione.

3. Qualità dei servizi¹⁴, costi e sviluppo sostenibile delle politiche

Analizzando la domanda espressa dalle famiglie e i fattori giudicati rilevanti per il mancato utilizzo del servizio "nido d'infanzia", emerge una domanda potenziale di servizi da parte delle diverse famiglie non colta dall'attuale rete di offerta, inerente richieste che potremmo definire "di flessibilità organizzativa" - che potrebbero essere più agevolmente accolte con una maggiore diversificazione dei servizi - e al contempo richieste "di qualità" che dipendono in larga parte dagli standard fissati dal decisore pubblico e dai regolamenti conseguenti.

¹³ Ad oggi, tutti i fondi sono stati impegnati (l'ultima parte nell'aprile 2009).

¹⁴ Nell'ambito di ciò che viene attualmente definito "sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia", si possono distinguere le seguenti principali tipologie di servizio:

nido d'infanzia (a tempo pieno o parziale) e micro-nido

servizio educativo di interesse pubblico, aperto a tutti i bambini e le bambine in età compresa tra i tre mesi e i tre anni; aperto 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 e che erogano il servizio di mensa e prevedono il momento del riposo se funzionanti anche al pomeriggio.

centro per bambini e genitori

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 ad 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

Cnel

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

L'accoglimento delle le richieste di "flessibilità organizzativa" potrebbe far fronte alle esigenze di famiglie in cui i genitori siano occupati con nuove condizioni di lavoro, con orari frammentati o su turni, così come a quelle specifiche legate a periodi particolari della vita professionale dei genitori o dei bambini; potrebbe prevedere una modulazione di utilizzo nel corso dell'anno senza lunghe pause e con l'ingresso al compimento dei tre mesi di età senza ulteriori limitazioni, un'offerta flessibile di servizi di mensa-riposo-socialità e supporto educativo, una maggiore integrazione con la rete familiare allargata.

Le richieste "di qualità" mostrano come i servizi socio-educativi che le famiglie sarebbero disposte a richiedere sembrano delinearsi come servizi a valenza pedagogica e di socialità per i bambini (che spesso non hanno fratelli) e contestualmente di supporto educativo al ruolo genitoriale. I dati¹⁵ mostrano che, nelle Regioni dove la qualità e diversità dell'offerta dei nidi è alta, c'è una maggiore fiducia dei genitori nelle strutture e una domanda crescente di servizi, e che l'elevato costo del servizio sembra frenare la domanda solo in caso di offerta percepita di bassa qualità, mentre ha un ruolo trascurabile dove il grado di soddisfazione è medio-alto.

Sunteggiando i punti intorno ai quali sembra realizzarsi una maggiore convergenza all'interno della copiosa letteratura che si è sviluppata sul tema in oggetto negli ultimi decenni, le aree di prevalente convergenza nella definizione degli elementi che concorrono alla qualità di un servizio educativo per la prima infanzia, sono costituite da:

- la sottolineatura della centralità dei bambini e della loro identità di competenza e costruttività esperienziale nel progetto del servizio;
- la essenzialità del riconoscimento di un ruolo attivo alle famiglie come interlocutrici primarie del progetto del servizio;
- la necessità di una relazione esplicitamente coltivata nel tempo tra bambini, educatori e genitori, con il pieno riconoscimento di identità e relazionalità attiva e costruttiva ad ognuno dei tre soggetti;
- la non neutralità del contesto organizzativo fisico del servizio e la necessità di determinarne standard di riferimento di tipo quantitativo e qualitativo, così come la necessità di definire limiti al possibile rapporto numerico fra adulti e bambini attraverso una individuazione del suo valore massimo accettabile;
- la priorità della progettazione educativa nella predisposizione di contesti organizzati che possano essere utilizzati in modo originale e personale dai bambini; la sottolineatura di uno stile educativo adulto centrato sull'ascolto, sul sostegno tutorio e sul rispetto valorizzante delle diversità individuali, piuttosto che su una intenzionalità prevalentemente ispirata da obiettivi prefissati;

¹⁵ *I nidi di infanzia e gli altri: quanti servizi per quali famiglie?*, di Silvia Sefanovichj, in *Analisi dei criteri di accesso e di definizione delle tariffe negli Asili Nido nei Comuni capoluogo di regione*, di G.Cavazza, V.Ferrarini, S.Melli, Aretés (Modena) in "Famiglia, equità e servizi alla persona" Cisl.

Cnel

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

- la forte rilevanza di strutture di direzione organizzativo-gestionale e di coordinamento pedagogico che contemperino la necessità di garantire ai servizi adeguata e continua cura gestionale, con quella di agire come elemento esterno per favorire, nella continuità della relazione, un utile riferimento per la riflessione sul progetto in atto e un'indispensabile funzione di supervisione sul lavoro degli educatori;
- il riferimento a norme e regole che possano sostanziare e, al contempo, porre limiti di orientamento all'azione di governo del sistema, coniugandosi, inoltre, con le necessarie e correlate strategie e procedure di regolazione e controllo.

In ogni caso, tutte le riflessioni fatte all'interno di questo dibattito sono state basate su un'interpretazione multi-dimensionale della qualità e sulla valorizzazione di diversi possibili "profili" di qualità, interpretabili in contesti diversi (aree regionali o locali), e in diverse specifiche situazioni (servizi).

Negli ultimi anni, a fronte della diversificazione dei soggetti gestori dei servizi per l'infanzia e della formulazione di procedure per l'accreditamento, il tema della valutazione della qualità dei servizi per l'infanzia ha assunto nuova rilevanza. Mentre il ricorso allo strumento della "certificazione di qualità" (in uso nell'ambito delle aziende *profit*), viene considerato poco significativo per il suo scarso orientamento alla comprensione delle relazioni e dei processi che si realizzano all'interno dei servizi educativi, sono state realizzate nuove esperienze nelle quali l'attività di valutazione della qualità viene intesa come un elemento fondamentale della *governance* territoriale dei servizi per l'infanzia.

Il tema della relazione fra "qualità" e "costi" è stato infine oggetto di alcuni interessanti approfondimenti, sotto un duplice aspetto:

- per esplicitare i "valori soglia" - insieme funzionali e di spesa (come il numero di metri quadrati per bambino o il rapporto numerico massimo fra educatori e bambini) - che è necessario avere a riferimento come indispensabili per rendere possibile la qualità;
- per approfondire come, oltre tali valori, la qualità dipenda prevalentemente dalla qualità di utilizzo delle risorse disponibili piuttosto che dalla loro ulteriore disponibilità.

Il tema dei costi dei servizi educativi appartiene, peraltro, a molte delle riflessioni che hanno accompagnato lo sviluppo delle esperienze di gestione di servizi educativi per la prima infanzia nel corso degli ultimi trent'anni. Lo sviluppo sostenibile delle politiche e il rapporto fra qualità e costi toccano infatti la realtà dei servizi educativi per la prima infanzia a partire dagli anni '80 quando tre fenomeni si mostrano in modo concomitante:

- ➔ il consolidamento dei progetti;
- ➔ lo sviluppo delle liste di attesa;
- ➔ la difficoltà di sviluppare ulteriormente il sistema.

Cnel

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Inoltre, dalla metà degli anni '80, emergono due fenomeni specifici:

- ➔ 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.

Nessuno di questi due processi – che animano e caratterizzano il sistema dei servizi – ottiene risultati significativi in termini di diffusione equilibrata sul territorio e di soddisfacente rapporto fra domanda e offerta. Il tema dei costi è dunque centrale perché si lega strettamente a quello dello sviluppo sostenibile delle politiche.

Oggi noi sappiamo che:

- esiste un livello "incomprimibile" di costo che costituisce condizione fondamentale perché si produca la qualità (*in primis*, il costo del lavoro nel rispetto di parametri contrattuali e di condizioni non precarie, condizione essenziale per garantire continuità alle attività);
- l'investimento su costi di sistema, come quelli legati al coordinamento pedagogico, favorisce l'ottimizzazione della qualità dell'offerta e il controllo della razionalità ed economicità della gestione.

Se il tema dei costi dei servizi rappresenta, dunque, un elemento cruciale per orientare le strategie delle politiche di sviluppo dei servizi, è ovvio che ogni approfondimento di tale ambito non può realizzarsi se non tenendo, quale riferimento di fondo, quello della qualità dei servizi, nei termini in cui questa possa essere – come deve – un vero e proprio elemento di garanzia per i bambini e le famiglie che utilizzano i servizi.

4. L'indagine del gruppo nidi-infanzia sui costi

Attraverso l'indagine sviluppata dal Gruppo Nazionale di studio Nidi-Infanzia (GNNI), il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha inteso realizzare un rapporto conoscitivo e propositivo sul tema dei costi dei servizi educativi, acquisendo informazioni e approfondendo la riflessione attorno ad esso con il coinvolgimento di soggetti individuati in base alla loro esperienza specifica in materia.

L'indagine si è mossa lungo due direttrici principali:

- le spese di investimento per la realizzazione di un nido;
- i costi di gestione necessari per il suo corretto funzionamento.

Per quanto riguarda i costi di investimento, sono presi in esame casi di costruzione o ristrutturazione relativi alle tipologie di cui sopra.

Le ulteriori variabili prese in considerazione per selezionare i casi da utilizzare come base per la ricerca sono state le seguenti:

Cnel

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

- area geografica (le cinque macro-aree: nord-ovest, nord-est, centro, sud, isole);
- dimensione demografica del comune sede (fino a 50mila, fra 50 e 250mila e oltre 250mila abitanti);
- il soggetto gestore (pubblico o privato);
- il tipo di contratto adottato per il personale (EE.LL., Coop.Soc., altro).

Per quanto riguarda i costi di gestione - che si distinguono in costi diretti, indiretti e totali (diretti più indiretti)¹⁶ - i servizi presi in esame sono corrispondenti alle seguenti tipologie:

- micro-nido, fino a 20 bambini circa;
- nido d'infanzia da 40-50 bambini;
- nido d'infanzia da 60 o più bambini;
- sezione primavera;
- spazio gioco;
- centro per bambini e genitori;
- servizio educativo in contesto domiciliare.

4.1 I costi di investimento

Un primo indicatore di interesse è quello relativo al costo di costruzione della struttura per metro quadrato. Nei casi selezionati il valore di questo indicatore oscilla fra € 961,83 e € 2.870,04.

Non è facile individuare un costo standard: le caratteristiche della costruzione, così come le tecnologie adottate, gli impianti realizzati, etc. costituiscono variabili rilevanti da considerare. Poiché i casi selezionati corrispondono a soluzioni più che soddisfacenti dal punto di vista funzionale, si può considerare che il valore più basso della gamma – circa € 1.000 per metro quadrato – costituisca una soglia minima di riferimento.

Un secondo indicatore è rappresentato dal costo di ristrutturazione per metro quadrato: nei casi selezionati il valore di questo indicatore oscilla fra € 370,99 e € 1.745,76.

La gamma di differenza è in questo caso ancora più ampia che in quello precedente, ma questo stupisce meno perché i diversi casi comportano caratteristiche specifiche anche molto diverse: in alcuni si tratta di semplici adeguamenti funzionali con modeste operazioni di riqualificazione, in altri di complessive operazioni di recupero e ristrutturazione/ampliamento con interventi di messa a norma generale e di rifacimento degli impianti.

Allo stesso modo che per il primo indicatore, non è possibile individuare un costo standard e occorre pensare ai costi minimi che i casi

¹⁶ I costi diretti, di cui la componente maggiormente rilevante (84%) è il costo del personale, sono quelli che consentono di misurare anche il rispetto degli standard previsti dalle norme per il corretto funzionamento dei servizi. I costi indiretti sono invece relativi a quegli aspetti – amministrativi e contabili, ma anche di direzione organizzativa, coordinamento pedagogico, formazione, etc. – che nel loro complesso concorrono al buon funzionamento del servizio singolo.

Cnel

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

presentano – circa € 500 per metro quadrato – come elemento di orientamento nei casi di adeguamento “leggero” delle strutture.

Procedendo nell’analisi dei dati, un terzo indicatore interessante, ci dice qual è il numero dei metri quadrati che ogni servizio mette a disposizione, in media, per ognuno dei bambini accolti.

Nei casi esaminati, il valore di questo indicatore oscilla fra 9 e 16,6 (eccettuando il caso dell’unico servizio educativo domiciliare considerato), indicandoci come lo standard ambientale previsto nei diversi casi determini soluzioni anche molto differenti

Il tema dello standard ambientale dei servizi educativi per la prima infanzia, peraltro, è un tema aperto, se si considera il quadro molto diversificato dei parametri adottati dalle diverse normative regionali in materia.¹⁷

Occorre però avere presente che lo standard ambientale previsto per le strutture che ospitano i servizi educativi per la prima infanzia è uno dei principali elementi “predittori” delle spese di investimento necessarie per la loro predisposizione.

In ultimo, anche l’allestimento – mediante arredi – del servizio rappresenta un elemento degli investimenti inizialmente necessari per realizzare un servizio educativo per la prima infanzia. L’indicatore del costo arredo per bambino oscilla fra il valore di € 1.328,51 e quello di €1.833,33.

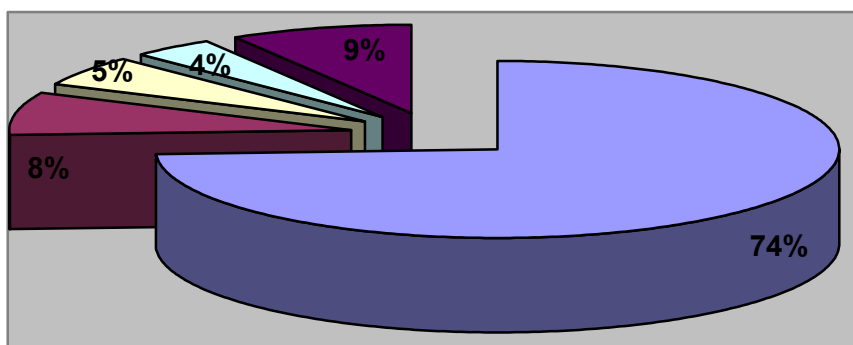
La spesa per arredi necessaria al fine di allestire un servizio educativo per la prima infanzia è stimabile in una misura compresa fra 1.500 e 2.000 euro per bambino.

4.2. I costi di gestione

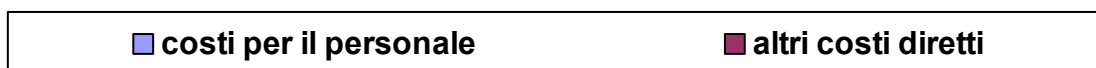
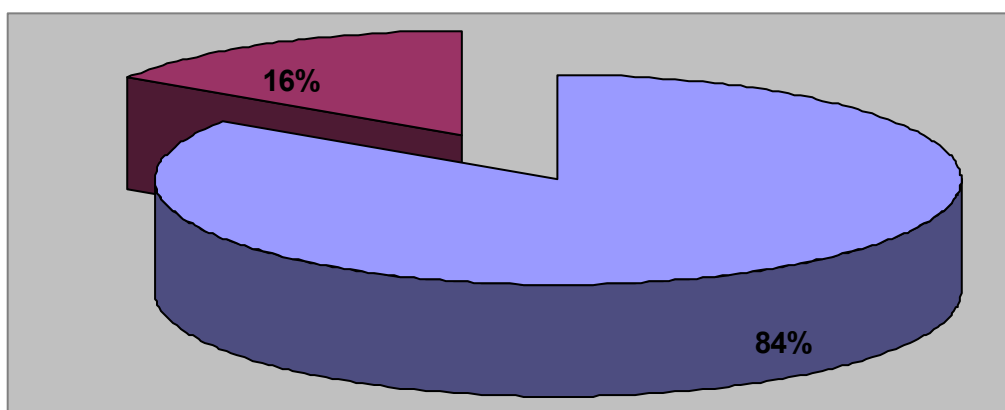
I casi selezionati e presi in considerazione comprendono tutte le attuali tipologie di servizi educativi per la prima infanzia, anche se non nella stessa misura.

¹⁷ Una rassegna realizzata piuttosto recentemente sul tema (Fortunati e Bagni, 2008) evidenzia che “Nel caso dei nidi, il numero di metri quadrati ... necessari per ogni bambino accolto è compreso, a seconda dei casi, fra un minimo di 5 - come l’Abruzzo- ed un massimo di 10 - come la Provincia di Trento. ...Nel caso degli spazi gioco, i valori minimo e massimo sono rispettivamente di 3 - Liguria - e 8 metri quadrati - Provincia di Trento. ...Nel caso dei centri dei bambini e dei genitori, gli standard strutturali minimi sono compresi ancora fra 4 - Lombardia - e 8 metri quadrati - Provincia di Trento. ...E infine nei servizi educativi domiciliari, i metri quadrati richiesti per bambino accolto sono compresi fra un minimo di 4 - Toscana e Abruzzo - ed un massimo di 9 - Provincia di Trento.”

Cnel
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro



La componente di costo maggiormente rilevante è indubbiamente quella del personale. Nei casi selezionati, la percentuale di costo per il personale rispetto al totale dei costi diretti è, in media, dell' 84.4%.



Può essere opportuno evidenziare come tale costo sia scarsamente comprimibile oltre un certo limite poiché, come noto, deriva direttamente dallo standard individuato a livello normativo per il rapporto numerico fra personale impiegato e bambini accolti.

Un altro tipo di variabilità di questo costo si lega al tipo di rapporto contrattuale tra lavoratori e soggetto gestore del servizio.

Questo vuol dire anche che i valori molto bassi di costo del nido debbono essere letti con il sospetto che uno o entrambi gli elementi di cui sopra – lo standard relativo al rapporto numerico fra operatori e bambini e/o un corretto trattamento contrattuale del lavoro – non siano tenuti adeguatamente in considerazione.

Cnel Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

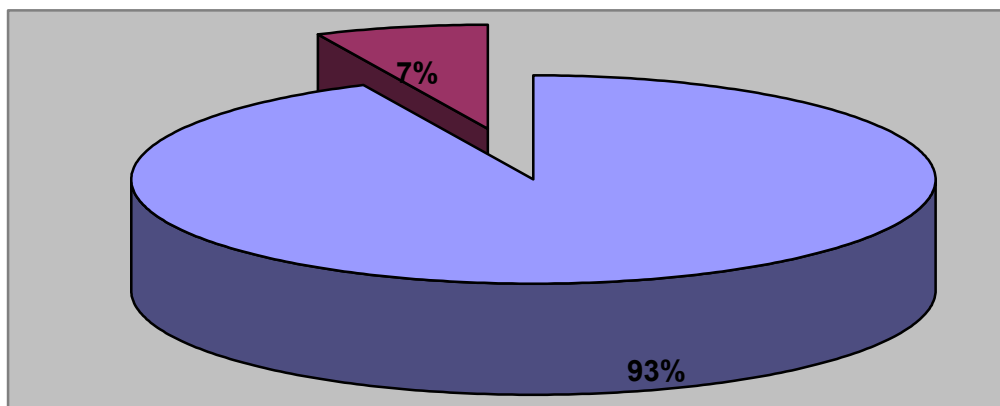
Così, ancora, nel caso di costo molto alto del nido è ragionevole pensare che esistano elementi di dispersione improduttiva di risorse legati ad un utilizzo sovra-standard¹⁸ del personale impegnato nella gestione del servizio.

In conclusione, è possibile individuare - nella fascia compresa fra i 4 ed i 6 euro per ora bambino di servizio erogato - il *range* che sembra capace di contenere diverse possibili soluzioni e varianti organizzative e gestionali con la garanzia di elementi di qualità fondamentali come quelli della stabilità e continuità dell'organizzazione del servizio.

Ci siamo concentrati fino a questo momento sui "costi diretti" del nido, ma ogni servizio educativo è necessariamente inserito in un sistema che si costruisce intorno ad esso a partire dal soggetto che ne è titolare e che deve per questo occuparsi di tutti quegli aspetti - amministrativi e contabili, di direzione organizzativa, coordinamento pedagogico, formazione, etc. - che nel loro complesso concorrono al buon funzionamento del servizio singolo.

Si tratta del campo dei costi "indiretti", che è stato oggetto di specifica attenzione, anche se alcuni elementi di disomogeneità nelle modalità di compilazione da parte dei diversi soggetti coinvolti conduce a leggere con cautela i dati che ne derivano.

La rilevanza dei costi indiretti sul totale dei costi è mediamente del 7%.



Si tratta di costi importanti e necessari, perché importanti e necessarie sono le funzioni cui si riferiscono. Sul piano dei riflessi sulla qualità dei servizi, in particolare, maggiore interesse rivestono le funzioni di direzione, coordinamento pedagogico e formazione, fondamentali per sostenere lo sviluppo e la continua innovatività del progetto di un servizio educativo.

La riflessione sulle esperienze, in particolare, sia sugli aspetti organizzativi, e a maggior ragione su quelli del progetto pedagogico del

¹⁸ Nel senso del rapporto numerico più che in termini contrattuali.

Cnel

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

servizio, necessitano di tempi e spazi garantiti e protetti da adeguati investimenti in professionalità specifiche. Se questo è vero, occorre dire che i soggetti pubblici, e cioè nello specifico i Comuni, hanno di fronte a se un compito e un ruolo anche ulteriore: quello di garantire lo sviluppo, il coordinamento e il controllo del complessivo sistema integrato dei servizi attivi sul proprio territorio.

Si tratta di un'attività specifica e ulteriore rispetto al fornire adeguato supporto direzionale ai propri servizi, dovendo svolgere una funzione di sistema capace di orientare e trainare verso la qualità tutte le iniziative in corso, anche assumendo una funzione-guida nei confronti delle più giovani e nuove.

Se, infatti, alla parte pubblica spetta la definizione delle regole del sistema (degli standard e dei requisiti di qualità), occorre che sia sempre la parte pubblica a farsi carico di esercitare sulle esperienze in corso una funzione promozionale, di impulso, ma anche di coordinamento attivo – per esempio attraverso la formazione rivolta ai diversi servizi attivi – nonché di controllo e di vigilanza, favorendo, altresì un dialogo costante nello scambio di buone prassi.

Le altre tipologie di servizio, esaminate mediante alcuni casi, portano a conclusioni di primo orientamento.

Per servizi educativi integrativi al nido dobbiamo pensare innanzitutto a quei servizi che, nati come sperimentazioni innovative alla metà degli anni '80 del secolo scorso, hanno poi ricevuto una prima precisazione normativa da parte della legge 285/97.

Si tratta, in particolare, dei seguenti servizi:

- ❖ **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;
- ❖ **centro per bambini e genitori**, 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 ad essa, e hanno la caratteristica della continuità nel tempo.

E' di immediata evidenza che si tratta di servizi educativi importanti sia per i bambini che, in particolare nel secondo caso, per i genitori ma, al contempo, che non si tratta di servizi assimilabili al nido dal punto di vista del supporto offerto alla conciliazione fra attività di cura e attività di lavoro. La consistenza del numero dei casi esaminati¹⁹, non consente di fare particolari approfondimenti.

¹⁹ In tutto dodici.

Cnel
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

- ❖ **servizi educativi domiciliari**, destinati a piccoli gruppi di bambini di età inferiore a 3 anni e realizzati con personale educativo qualificato presso una civile abitazione.

La comparazione di alcuni casi per consentire con le altre tipologie considerate, ed in particolare con la tipologia del nido d'infanzia fa emergere il maggior costo relativo del servizio domiciliare rispetto alla tipologia del nido d'infanzia. La differenza dipende dal diverso rapporto numerico previsto fra educatori e bambini – inferiore nel caso del servizio domiciliare rispetto al caso del nido – il quale determina una maggiore incidenza per bambino dei costi di personale e infine, data la preponderanza di tali costi sui costi complessivi, il maggior costo finale del servizio domiciliare.

Tale situazione deve fare riflettere, in termini generali, sulla scarsa concorrenzialità del servizio domiciliare rispetto ad un servizio come il nido, capace di conquistare minori costi di gestione proprio in ragione dell'economia di scala che può realizzarsi in un servizio più strutturato rispetto a quanto può accadere in un servizio – come il domiciliare – che, essendo un servizio "minimo", non può contenere alcuni costi minimi²⁰ e deve poi evidentemente ripartirli fra un numero anche molto ridotto – e comunque mai superiore a quattro o cinque – di bambini utenti.

Peraltro, qualora un servizio domiciliare proponga – diversamente che nei casi qui esaminati – bassi costi complessivi, è naturale sospettare che questo nasconda un trattamento scorretto e non contrattualmente garantito del personale educativo impiegato.

Servizi educativi molto piccoli – come anche i servizi domiciliari sono – trovano una loro giustificazione soprattutto in condizioni di forte "rarefazione" territoriale dell'utenza e, anche in questi casi, si giovano fortemente di poter essere integrati e/o raccordati con altri servizi educativi, come un nido o una scuola dell'infanzia.

- ❖ **sezioni primavera per bambini da 24 a 36 mesi**, Le undici sezioni primavera prese in esame possono costituire una prima base di riflessione riguardo a questa particolare articolazione della tipologia del nido d'infanzia. La comparazione fra sezione primavera e nido d'infanzia - rispetto al solito indicatore del costo per ora bambino di servizio erogato - evidenzia il minor costo relativo della sezione primavera. Ma questo dato, come il precedente legato ai servizi educativi domiciliari, non stupisce perché la differenza dipende anche in questo caso dal diverso rapporto numerico fra educatori e bambini (1/10). In particolare poi, per le sezioni primavera, tutt'ora sperimentali, la differenza nei costi dipende dall'utilizzo di forme contrattuali diversificate

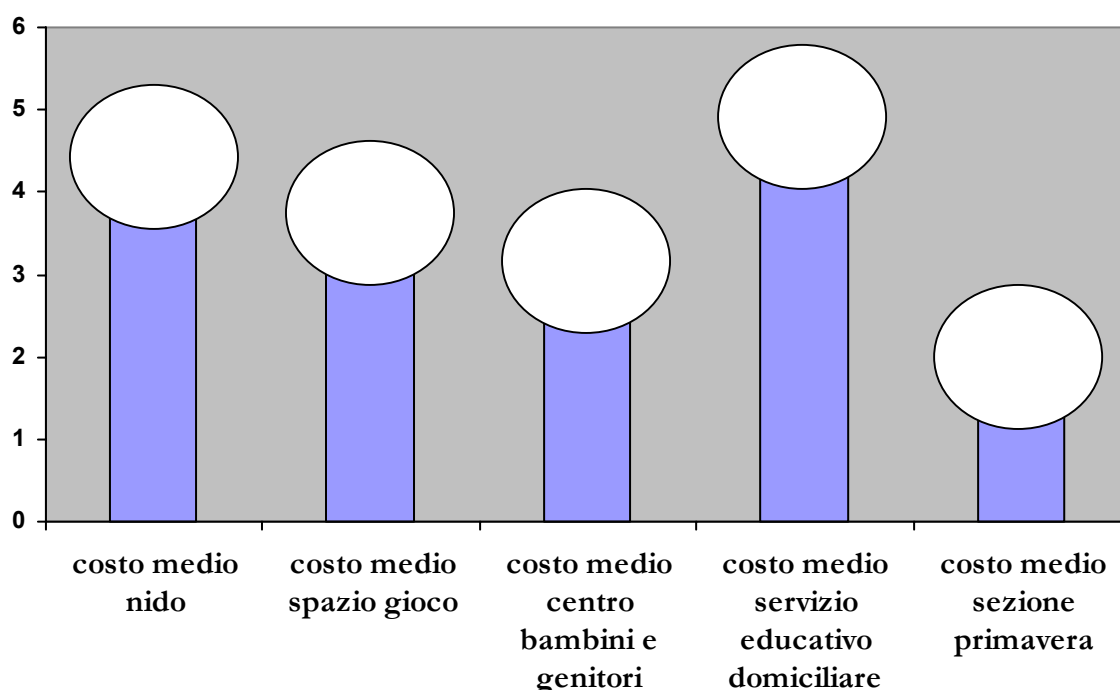
²⁰ Il costo di un educatore.

Cnel Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

che possono non garantire l'auspicabile continuità nell'attività socio-educativa.

5. Conclusioni

Sebbene occorra assumere con estrema cautela, ed in chiave meramente indicativa, il valore medio dei casi esaminati per tipologia – trattandosi, lo si ricorda e sottolinea, di casi selezionati, ma non di un campione rappresentativo – la rappresentazione seguente evidenzia, pur con le cautele di cui sopra, alcuni elementi di orientamento interpretativo che può essere opportuno cogliere come tali.



Abbiamo potuto evidenziare come il costo del personale sia il principale fattore di costo coinvolto nella determinazione del costo di gestione dei servizi educativi e, inoltre, che il principale parametro che lo determina, a pari contratto di lavoro applicato, è lo standard definito per il rapporto numerico fra personale educativo e bambini accolti.

Sembra naturale approfondire questo aspetto mediante un'analisi comparativa delle normative in essere a livello delle diverse regioni italiane.²¹

²¹ Secondo una recente rassegna comparata (Fortunati, 2008), "Nel caso del nido d'infanzia il rapporto medio fra educatori e bambini oscilla fra un minimo di 1 educatore per 5,5 bambini - Piemonte - ad un massimo di 1 educatore per 8 bambini - Molise e Lombardia. ... Nel caso degli spazi gioco il rapporto medio fra educatori e bambini oscilla fra un minimo di 1 educatore per ogni 7,5 bambini - Veneto -, ad un massimo di 1 educatore per 12 bambini -

Cnel **Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**

Poiché – così come nel caso degli standard ambientali in relazione ai costi di investimento – il rapporto numerico fra educatori e bambini identifica un importante elemento condizionale del costo di gestione di un servizio educativo, sembra quanto mai opportuno approfondire la riflessione su questo tema anche in vista di un aggiornamento maggiormente coordinato delle normative attualmente in vigore nelle diverse aree territoriali del Paese.

Inoltre, poiché l'altro elemento condizionale del costo di gestione di un servizio educativo è il costo del lavoro in riferimento al tipo di contratto applicato al personale, sarebbe auspicabile un approfondimento riferito alle tipologie contrattuali oggi vigenti per il personale che opera nei servizi educativi della fascia 0-6 anche in riferimenti al titolo di studio richiesto.

Valle d'Aosta. ... Nel caso dei centri dei bambini e dei genitori il rapporto medio fra educatori e bambini oscilla fra un minimo di 1 educatore per 7,5 bambini – Abruzzo -, ad un massimo di 1 educatore per 13 bambini – Provincia di Trento... Nel caso dei servizi educativi domiciliari, il rapporto medio fra educatori e bambini oscilla fra un minimo di 1 educatore per 3/4 bambini – Piemonte, Valle d'Aosta, Emilia Romagna e Abruzzo -, ad un massimo di 1 educatore per 6 bambini – Provincia di Bolzano”.

Cnel

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

PARTE II – PROPOSTE

Negli ultimi quindici anni, la struttura produttiva del Paese e il sistema di protezione sociale hanno subito ampie trasformazioni.

Da anni assistiamo ad una diminuzione dei tassi di natalità causata da una serie complessa di fattori che vanno dal costo elevato e dalla scarsa disponibilità e flessibilità dei servizi educativi per l'infanzia, alla difficile conciliabilità tra tempi di cura e di lavoro.

L'Italia dedica alle politiche di sostegno in favore della famiglia - pensata ancora nella funzione di supplenza piuttosto che di investimento e di risorsa imprescindibile - solo il 4,4% della spesa sociale, contro una media UE del 7,8%²². Permane, inoltre, la confusione, in termini culturali, tra politiche specifiche per la famiglia e politiche di contrasto alla povertà, che rimangono, peraltro, entrambe carenti.

In ragione di quanto evidenziato nella parte relativa alle Osservazioni, il Cnel intende formulare alcune proposte destinate al Governo, al Parlamento, alle Regioni, al sistema delle Autonomie locali.

1.

La costruzione di un sistema integrato dei servizi per l'infanzia costituisce un arricchimento per il nostro Paese, rappresentando, peraltro, una grande risorsa per le nuove esigenze poste dalla società, come è avvenuto per l'accoglienza dei bambini "stranieri". Va altresì apprezzato come in questi anni si siano costituite reti e consorzi di servizi del privato sociale che rappresentano un valore aggiunto anche dal punto di vista del rapporto qualità/costi.

Tuttavia, per attuare il principio di sussidiarietà e per corrispondere di più e meglio ai bisogni delle famiglie, garantendo l'accesso ai servizi su tutto il territorio nazionale, il Cnel ritiene ormai non più rinviabile la definizione a livello nazionale, dei Livelli Essenziali Sociali, che necessitano di adeguati finanziamenti.

L'attuale quadro di realtà dei servizi educativi per la prima infanzia - fatto di insufficiente e diseguale diffusione sul territorio - richiede dunque un proseguimento nel medio-lungo termine di quelle azioni di impulso allo sviluppo e al riequilibrio territoriale che, solo in anni recentissimi, sono state intraprese dai governi nazionali dopo decenni di assenza di attenzioni.

Le esperienze realizzate chiariscono in modo concorde gli elementi di identità dei servizi, il loro orientamento educativo e sociale rivolto al riconoscimento di un diritto alla formazione dei bambini e, unitamente, al riconoscimento del loro valore sociale in funzione di supporto alle famiglie per il pieno esercizio delle loro stesse potenzialità e responsabilità educative.

Gli elementi di qualità che devono costituire elemento di garanzia per bambini e famiglie costituiscono uno standard fondamentale per tutti i servizi pubblici e privati, e le norme, come le funzioni pubbliche di governo

²² Cnel, op cit, p. 32.

Cnel **Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**

e controllo, devono costituire presidio per il loro rispetto all'interno del sistema integrato dei servizi.

2.

I costi dei servizi devono essere tenuti sotto controllo in una duplice prospettiva:

- per garantire quelli necessari alla garanzia dello standard;
- per consentire un accesso generalizzato ed equo ai servizi.

L'indagine pilota svolta da CNEEL con la collaborazione del Gruppo Nazionale Nidi-Infanzia evidenzia elementi di riferimento importanti sia sui costi di investimento che su quelli di gestione.

Per quanto riguarda i **costi di investimento**, necessari per costruire o ristrutturare un immobile da impiegare per ospitare un servizio educativo per la prima infanzia, i valori soglia rilevanti sono i seguenti:

- per le costruzioni euro 1.000 per metro quadrato;
- per le ristrutturazioni euro 500 per metro quadrato;
- per l'arredo euro 1.500 per bambino.

Per quanto riguarda i **costi di gestione**, i fattori principali nel determinare il costo di un servizio sono:

- rapporto numerico operatore/bambini;
- costo del lavoro.

Stabilità organizzativa e esercizio delle funzioni di governo del sistema sono elementi fondamentali per conciliare qualità e costi; questo vuol dire che:

- per poter rispondere adeguatamente alla complessa domanda delle famiglie, è necessario definire attraverso la *governance*: la numerosità e la tipologia dei servizi socio-educativi di un territorio; i sistemi di compartecipazione al costo calibrati sull'utilizzo dell'Isee; le tariffe agevolate, le soglie di esenzione e massima di compartecipazione; gli indicatori e i relativi pesi per la selezione del target²³.
- occorre sottolineare che il personale impiegato in un servizio educativo è insieme il suo maggior costo, ma anche il principale elemento su cui si fonda la sua qualità; cercare risparmi sui costi del personale induce instabilità organizzativa e tendenza al turn over, che sono due elementi che insidiano la qualità;
- la gestione razionale delle risorse è fondamentale – anche ovviamente e innanzitutto del personale – e per questo è importantissimo investire su figure di sistema incaricati della direzione organizzativo-gestionale dei servizi e del loro coordinamento pedagogico;
- queste funzioni di direzione e coordinamento assumono particolare pregnanza e complessità nel caso degli enti locali,

²³ Come approfondito in "Analisi dei criteri di accesso e di definizione delle tariffe negli Asili Nido nei Comuni capoluogo di regione" di G.Cavazza, V.Ferrarini, S.Melli, Aretés (Modena) in "Famiglia, equità e servizi alla persona" Cisl.

Cnel

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

perché è ad essi attribuita la funzione di regolare e controllare la complessiva rete dei servizi pubblici e privati attivi sul territorio.

Occorre infine tenere presente che:

- 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 protagonismi;
- solo il sostegno pubblico alla copertura dei costi può consentire all'iniziativa privata di integrarsi pienamente nella rete delle opportunità accessibili ai bambini e alle famiglie in modo generalizzato ed equo.

3.

La prospettiva della riforma federalista sarà dunque, ad avviso del Cnel, il terreno in cui lavorare per:

- definire a livello nazionale principi, orientamenti e finanziamenti per lo sviluppo e il mantenimento di livelli essenziali di presenza dei servizi su tutto il territorio nazionale, anche per gradi progressivi e tenendo conto delle forti differenziazioni che caratterizzano la fase presente;
- coordinare maggiormente le iniziative legate allo sviluppo autonomo delle normazioni da parte delle regioni e delle province autonome;
- rafforzare le funzioni di riferimento dei Comuni quali titolari delle competenze alla promozione e al controllo del sistema integrato dei servizi pubblici e privati attivi sul territorio.