

**Regione Umbria. Deliberazione C.R. 3 giugno 2008, n. 247 (1).**

**Piano triennale 2008/2010 del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.**

Il Consiglio regionale

Vista la proposta di atto amministrativo di iniziativa della Giunta regionale, concernente: "Piano triennale 2008/2010 del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia", depositata alla Presidenza del Consiglio regionale in data 26 febbraio 2008 e trasmessa al parere della III Commissione consiliare permanente in data 27 febbraio 2008 (Atto n. 1207);

Visto il parere della III Commissione consiliare permanente e udite le relazioni della medesima illustrate per la maggioranza dal presidente Enzo Ronca e per la minoranza dal consigliere Massimo Mantovani (Atto n. 1207/BIS);

Atteso che sull'atto è stata espletata la consultazione ai sensi della L.R. n. 7/1997;

Viste le integrazioni apportate in sede di Commissione;

Vista la legge 28 dicembre 2001, n. 448;

Vista la L.R. 22 dicembre 2005, n. 30;

Visto il Reg. 20 dicembre 2006, n. 13;

Visto lo Statuto regionale;

Visto il Regolamento interno del Consiglio regionale;

con 14 voti favorevoli e 10 voti contrari espressi nei modi di legge dai 24 Consiglieri presenti e votanti

Delibera:

- di approvare il "Piano triennale 2008/2010 del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia", allegato al presente atto quale parte integrante e sostanziale.

## Allegato

### Piano triennale del sistema integrato dei servizi socio educativi per la prima infanzia 2008/2010

#### Premessa

Con il presente Piano triennale, adottato in attuazione della legge regionale n. 30/2005, la Regione Umbria intende avviare un percorso volto, in ultimo, a realizzare un sistema integrato dei servizi per la prima infanzia con un duplice obiettivo:

- da un lato l'educazione armonica ed integrale delle bambine e dei bambini nel rispetto dei loro ritmi evolutivi, delle loro capacità, delle loro differenze ed identità,
- dall'altro il rispetto e la valorizzazione del ruolo educativo delle famiglie, del principio di sussidiarietà e di libera scelta delle famiglie nonché la promozione della conciliazione tra esigenze familiari, educative, di cura, lavorative e di pari opportunità.

Il quadro dei servizi educativi per la prima infanzia è divenuto, negli ultimi 20 anni, progressivamente più complesso ed ha registrato una diversificazione sia nelle tipologie dei servizi, che per la natura degli attori del sistema.

Dopo la fase di primo sviluppo degli Asili Nido e quella successiva di consolidamento e di costruzione della loro specifica identità, due elementi hanno progressivamente preso campo:

- il primo riguarda la varietà delle tipologie di offerta grazie alla nascita di servizi con caratteristiche diverse da quelle del Nido tradizionale;
- il secondo riguarda la molteplicità degli attori protagonisti della gestione dei servizi, con il crescente sviluppo di un mercato dell'offerta privata, pur (in molti casi) in regime di convenzione con enti locali.

La diversificazione del sistema di offerta dei servizi riflette la crescente importanza attribuita alla specificità dei bisogni delle famiglie, anche nella direzione di superare gli elementi di rigidità presenti nel sistema che sottendono un'idea semplificata delle realtà familiari, dei loro bisogni e delle loro aspettative.

D'altra parte, l'eterogeneità dei protagonisti coinvolti nella gestione dei servizi ha concorso a dare complessità all'intero sistema, facendo diventare sempre più importante la disponibilità di elementi conoscitivi sulla rete dei servizi, necessari sia al fine di promuovere l'integrazione fra le esperienze che ai fini della regolazione dello stesso 'sistema integrato'.

L'importanza dei servizi per la prima infanzia è ormai chiara a livello sociale ed istituzionale e a questo tema viene dato forte risalto anche livello comunitario: ad esso non viene più semplicemente

associata la funzione di cura delle bambine e dei bambini ma vi si accompagna anche la questione dell'occupazione femminile, e quindi dello sviluppo economico della società, nonché quella delle pari opportunità anche in campo lavorativo.

Una ricerca dell'Istat del 2005 "Essere madri oggi" mostra come per le donne italiane sia ancora difficile raggiungere il punto di equilibrio tra lavoro e famiglia senza dover subordinare scelte riproduttive e lavorative.

Dalla ricerca emerge che, ancora oggi, il 18,4% di tutte le madri occupate all'inizio della gravidanza lascia o perde il lavoro (al momento dell'intervista). Questa percentuale è più alta tra le donne che hanno al massimo la licenza media (il 32%) e più bassa tra le laureate (7,8%). Non lavorano più, poi, soprattutto le madri più giovani: il 30% di quelle con età compresa tra 25 e 29 anni e ben il 40% di quelle con meno di 25 anni non risultano più occupate a due anni di distanza dalla nascita dei figli.

Lasciare il lavoro è, nell'intenzione di molte madri, una scelta momentanea; tuttavia, un'interruzione nell'attività lavorativa può comportare un rischio elevato di non reinserirsi nel mondo del lavoro, o di rimanerne a lungo al di fuori. Contemporaneamente la stessa registra le difficoltà di chi mantiene il lavoro:

«il 40,2% delle madri che lavora dichiara di avere delle difficoltà nel conciliare la vita lavorativa con quella familiare. Gli aspetti più critici del lavoro svolto risultano in particolare: la rigidità nell'orario di lavoro (nel senso di non poter entrare più tardi o uscire anticipatamente se necessario, o usufruire di ore di permesso privato, ecc.) e lo svolgere turni, lavorare la sera o nel fine settimana.

Riferiscono difficoltà superiori alla media le madri con un'istruzione più elevata (il 48,8% delle laureate) e quelle che lavorano full-time (49,8%). I problemi di conciliazione sono minori per le madri che possono usufruire delle reti di aiuto informale: riferiscono problemi il 38% delle madri che affidano i bambini ai nonni mentre sono al lavoro, contro il 46,5% di chi usufruisce dell'asilo nido pubblico e il 47,2% di chi affida il bambino ad una baby-sitter».

I dati dell'indagine campionaria sulle nascite realizzata sempre dall'ISTAT nel 2005 mostrano quanto continui ad essere intenso il ricorso alla rete di aiuti informale e alla solidarietà intergenerazionale. «Poco più della metà dei bambini nella fascia di età 1-2 anni (il 52,3%) sono, infatti, affidati ai nonni quando la madre lavora, il 13,5% frequenta un asilo pubblico, il 14,3 un asilo privato, il 9,2% è affidato ad una baby-sitter e il 7,3% è accudito dagli stessi genitori.

Rispetto al 2002 si ravvisano alcuni segnali di sviluppo del sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.

Si è avuto, infatti, un lieve incremento della proporzione di bambini che frequentano un asilo nido pubblico (+1,3%) e soprattutto privato (+3,5%), prevalentemente a discapito dei bambini affidati alla babysitter (-2%) o accuditi dagli stessi genitori (-1,6%).

L'analisi territoriale conferma che il modello di affidamento prevalente è rappresentato sempre dai nonni, mentre emergono differenze rilevanti quando si considerano gli asili nido: i bambini, tra uno e due anni, che frequentano un nido pubblico sono solo il 7,5% nel Mezzogiorno, mentre sono il 16,7% al Centro e il 15,3% al Nord.

Quando si considera la frequenza ad un asilo nido privato, al contrario, si riscontrano generalmente valori percentuali più elevati dove è meno frequente il ricorso all'asilo nido pubblico (18,7% nel Mezzogiorno contro il 12,3% del Nord e il 13,6% del Centro). Questo risultato è in accordo con il crescente sviluppo di un mercato dell'offerta privata, pur in molti casi in regime di convenzione con enti locali, mercato che trova maggiori prospettive di espansione là dove i servizi pubblici sono meno diffusi».

Le madri mostrano atteggiamenti decisamente positivi nei confronti dei servizi per l'infanzia sia pubblici che privati. Oltre il 73% dei bambini che frequenta un asilo, lo fa per una scelta volontaria dei genitori, scelta motivata dalla fiducia nella qualità delle cure date al bambino e dall'esigenza di far socializzare il figlio con altri coetanei. Le donne intervistate esprimono un elevato grado di soddisfazione rispetto alle cure ricevute dai bambini al nido, in modo particolare per quanto riguarda «il gioco e la stimolazione intellettuale e l'approccio educativo».

L'altro lato della medaglia sono le madri dei bambini che non frequentano un asilo: «tra le madri che non si avvalgono di un asilo nido il 28,3% ha dichiarato che, in realtà, avrebbe voluto.

Si tratta di quasi 56.000 bambini tra 1 e 2 anni dei quali:

- il 22% non ha potuto frequentare l'asilo nido perché non ci sono strutture nel comune di residenza o sono troppo distanti da casa;
- il 19,5% perché non ha trovato posto;
- il 28,5% perché il costo della retta è troppo elevato;
- il 16,3% per motivazioni riconducibili sia ad elementi di rigidità dell'offerta, ritenuti inconciliabili con i tempi di vita del bambino o familiari, sia alla qualità delle cure fornite».

Con riferimento all'Umbria, l'indagine Istat mostra come le madri umbre che avrebbero voluto far frequentare il nido sono il 32,8%.

La motivazione principale è quella relativa ai costi troppo elevati (30,9%), seguita dalla mancanza di asili nel Comune o nelle vicinanze (22,2%), dall'inconciliabilità degli orari (17%) e dalla mancanza di posti (15,7%).

1. Il contesto normativo e di programmazione del piano triennale

## 1.1 Il contesto normativo comunitario

La necessità di conciliare vita professionale e la vita familiare anche a fini economici e di sviluppo, è stata riconosciuta prima dal Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000 e poi dal Consiglio di Barcellona del marzo 2002.

In tale ultima sede il Consiglio Europeo è arrivato alla conclusione che gli Stati membri dovrebbero rimuovere i "disincentivi alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro" e istituire entro il 2010, conformemente ai modelli di offerta di cure di ogni paese, strutture di accoglienza per il 90% almeno dei bambini tra i tre anni e l'età di scolarità obbligatoria e, nello specifico per quanto ci riguarda, per almeno il 33% dei bambini al di sotto di tre anni.

Ciò deriva dalla considerazione che l'articolazione della vita professionale e personale contribuisca al benessere degli uomini e delle donne, favorisca l'aumento del tasso di attività delle donne e contribuisca al tasso di natalità.

Le medesime riflessioni sono ribadite nella "Risoluzione sulla conciliazione della vita professionale, familiare e privata" (2004) in cui il Parlamento europeo sollecita i governi nazionali, regionali e locali anche ad "incrementare il rispettivo contributo finanziario alla creazione e/o al funzionamento di servizi per la custodia dei bambini di elevata qualità e a costi sostenibili".

Nella risoluzione del 2004 il Parlamento europeo entra ancora nel merito dei sistemi dei servizi, anche destinati alla prima infanzia, quando invita "gli Stati membri e i paesi aderenti a incoraggiare la flessibilità e la diversità dei servizi di custodia dei bambini, delle persone anziane e delle persone dipendenti per ampliare la scelta e rispondere alle preferenze, alle esigenze e alle situazioni specifiche dei bambini e dei loro genitori (soprattutto per i bambini che hanno esigenze particolari), compresa la disponibilità di detti servizi in tutte le zone e regioni degli Stati membri e dei paesi aderenti" e quando "incoraggia altresì le autorità nazionali, regionali e locali, le parti sociali, le imprese e gli altri organismi competenti a favorire lo sviluppo di microasili d'impresa e interimpresa, nonché la flessibilità degli orari di lavoro al fine di conciliarli con i ritmi scolastici (oltre le attività extrascolastiche e i dopo-scuola) e i ritmi urbani (nella fattispecie gli orari di apertura dei servizi e dei negozi, i trasporti ecc.)".

Le difficoltà nel raggiungere gli obiettivi di Lisbona sono state evidenziate dal Rapporto Kok (Facing the challenge The Lisbon strategy for growth and employment, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004).

Nel misurare i progressi dell'Europa in base alle riforme introdotte, il Rapporto arriva alle seguenti conclusioni:

- a 5 anni dal varo della strategia di Lisbona, il quadro globale europeo risulta estremamente controverso

- occorre ancora lavorare molto per evitare che Lisbona diventi sinonimo di obiettivi falliti e promesse mancate.

Il rapporto riconosce, comunque, che sono stati raggiunti significativi progressi nel settore dell'occupazione, nonché nella diffusione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nelle scuole, nel mondo del lavoro e nelle case.

Nella più recente "Risoluzione del Parlamento europeo sul futuro della strategia di Lisbona per quanto riguarda la prospettiva di genere" (19 gennaio 2006), si insiste nuovamente e con forza sulla "necessità di trasformare la strategia di Lisbona in un'autentica strategia per la solidarietà e lo sviluppo sostenibile, fondata sulla definizione di nuovi orientamenti che integrino le politiche economiche, ambientali e occupazionali, definendo obiettivi e traguardi per l'Unione europea e gli Stati membri" [1].

Nel dicembre 2006 è stata poi pubblicata la Relazione annuale della Commissione europea sui progressi realizzati in materia di riforme economiche in Europa (Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo di primavera attuazione della strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione "Un anno di realizzazioni", Bruxelles, 12.12.2006).

La relazione è basata sui rapporti presentati dagli Stati membri nell'autunno 2006 e sul riesame, compiuto dalla stessa Commissione, dell'andamento delle riforme a livello di UE nel contesto del programma comunitario di Lisbona.

La strategia rinnovata di Lisbona [2] per la crescita e l'occupazione poggia su due pilastri:

- un partenariato inteso a diffondere in Europa un reale sentimento di appartenenza nei confronti della strategia a tutti i livelli;

- un programma politico di modernizzazione dell'economia europea tale da assicurare il welfare necessario per rispondere alle sfide della globalizzazione.

Nella Relazione del 2006 si afferma che "la strategia rinnovata per la crescita e l'occupazione comincia a dare i primi frutti. Programmi nazionali di riforma sono stati adottati da tutti gli Stati membri, che hanno ora intrapreso il processo di revisione per tener conto delle priorità di massima individuate a livello comunitario e delle buone pratiche ispirate da altri Stati membri".

Per quanto concerne i servizi per l'infanzia, la Relazione pone l'accento sul fatto che in molti paesi, la carenza di servizi per l'infanzia a prezzi ragionevoli è un problema che rende più difficile conciliare lavoro e vita privata.

Nuovamente, a livello comunitario si ribadisce il forte legame tra politiche del lavoro e politiche sociali: è ciò che viene definito "flexicurity" [3], ovvero provvedere alla tutela del lavoratore aiutandolo a rispondere ai rapidi cambiamenti, garantendo così la sicurezza dell'occupazione. Tra le azioni successive che impegnano, entro la fine del 2007, gli Stati membri viene chiaramente

previsto quello di "provvedere a maggiori servizi per l'infanzia di qualità e economicamente accessibili, in linea con gli obiettivi definiti dai singoli Stati".

Peraltro, la Commissione sottolinea come le riforme, ancora in fase iniziale, debbano essere realizzate appieno se si vuole avere un impatto duraturo.

Nella parte di relazione dedicata all'analisi della situazione italiana, si afferma che l'attuazione del programma di riforma per la crescita e l'occupazione varato dal nostro Paese ha compiuto passi avanti.

Le sei priorità individuate dal programma nazionale di riforma (PNR) 2005-2008 erano: sostenibilità fiscale di lungo termine; ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese; incentivazione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica; rafforzamento dell'istruzione e della formazione; adeguamento delle infrastrutture; tutela ambientale.

Dal rapporto presentato dall'Italia si nota, afferma la Commissione, una strategia più chiara, che abbraccia tutti i settori di intervento con le rispettive sinergie, secondo un approccio più ambizioso.

In ogni caso la Commissione raccomanda ancora una volta all'Italia, tra le altre cose, di ridurre le disparità regionali in materia di occupazione potenziando i servizi per la prima infanzia.

[1] Come si vede molte delle risoluzioni del Parlamento europeo degli ultimi anni mettono l'accento sulla parità tra donne e uomini, sulla necessità di garantire politiche di conciliazione tra vita lavorativa e famiglia (si veda la più recente Risoluzione 13 marzo 2007: "Tabella di marcia per la parità tra donne e uomini 2006-2010")

[2] Agli inizi del 2005, preso atto delle conclusioni del rapporto Kok, la Commissione presenta un primo bilancio dei risultati e, al fine di imprimere un nuovo slancio alla strategia, propone un processo di coordinamento semplificato accompagnato da una concentrazione degli sforzi sui piani di azione nazionali (PAN).

[3] Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions towards common principles of flexicurity: more and better jobs through flexibility and security.

## 1.2 Il contesto normativo e di programmazione a livello nazionale

L'evoluzione ormai più che trentennale del sistema dei servizi per la prima infanzia a livello nazionale, ha registrato, dopo i primi Asili nido comunali previsti dalla L. 1044/1971, un notevole ampliamento di esperienze grazie a "servizi innovativi" realizzati introducendo riforme organizzative improntate a criteri di qualità, di efficienza e flessibilità che facessero fronte ai nuovi bisogni sociali, valorizzando tutte le risorse sociali presenti all'interno della comunità, a partire dalle stesse famiglie. Le esperienze, attuate nella prassi delle Regioni e degli Enti Locali negli anni Ottanta, hanno trovato il loro naturale punto d'arrivo normativo nella Legge 285 del 1997 [4] che,

pur proponendosi obiettivi ben più ambiziosi ed ampi, ha dedicato specifiche disposizioni ai servizi per la prima infanzia [5].

Sviluppare interventi di questo tipo - traendo suggerimenti anche dalle esperienze realizzate - era l'obiettivo individuato dall'art. 5 della legge, laddove si prevedeva la realizzazione di servizi per i bambini da 0 a 3 anni, differenziati e flessibili per modalità di funzionamento, con caratteristiche educative, ludiche e di aggregazione sociale aventi un carattere non sostitutivo degli asili nido ma integrativi alla loro presenza sul territorio nazionale.

L'innovazione apportata dalla L. 285/1997 nel quadro precedentemente delineato, non riguarda solo la presa d'atto e la valorizzazione dei servizi integrativi al nido, ma anche la valorizzazione del ruolo dei privati, in particolare del privato sociale, nonché la ricerca della creazione di un collegamento, di una "rete" tra tutti i vari attori, pubblici e privati che a vario titolo si occupano dell'infanzia.

Il quadro istituzionale e normativo ha registrato una profonda modificazione con la riforma Costituzionale attuata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 che, seppur formalmente circoscritta al Titolo V, ha influito profondamente sull'assetto istituzionale e sui rapporti tra Stato, Regioni ed Enti Locali, mediante la re-distribuzione delle competenze legislative e regolamentari.

Entrando nel merito del tema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, in un quadro di generali difficoltà interpretative sorte a seguito della riforma costituzionale, è interessante ricordare alcune sentenze della Corte costituzionale che propongono una nuova visione della materia relativamente alle competenze istituzionali.

A seguito di un contenzioso instauratosi tra alcune Regioni ed il Governo, la Corte ha messo in guardia da una prima interpretazione testuale e semplicistica che inseriva una materia, solo perché non richiamata né nel secondo né nel terzo comma dell'art. 117, nell'ambito della competenza esclusiva regionale (sentenza 370/2003).

Riferendosi in particolare agli asili nido i giudici della Consulta ne ripercorrono le vicende giuridiche e la loro evoluzione:

- prima "servizi aziendali di carattere sanitario ed assistenziale a favore delle madri che lavoravano nelle maggiori aziende industriali e commerciali" come previsto dall'art. 137, secondo comma, del regio decreto 15 aprile 1926, n. 718 in materia di protezione e assistenza della maternità e dell'infanzia;

- poi "servizio sociale di interesse pubblico" come definito dalla L. 1044/1971 seppure avente ancora come scopo quello "di provvedere alla temporanea custodia dei bambini per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia e anche per facilitare l'accesso della donna al lavoro nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale";

- da ultimo "strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei



bambini di età compresa tra i tre mesi ed i tre anni ed a sostenere le famiglie ed i genitori (art. 70 comma 2 della L. 28 dicembre 2001, n. 448 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002".

Richiamandosi alla propria precedente sentenza 467/2002 la Corte ribadisce che «il servizio fornito dall'asilo nido non si riduce ad una funzione di sostegno alla famiglia nella cura dei figli o di mero supporto per facilitare l'accesso dei genitori al lavoro, ma comprende anche finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino» e che, «pur negandosi l'inserimento degli asili nido nell'ambito delle vere e proprie istituzioni scolastiche, si è rilevata "la assimilazione, ad opera della legislazione ordinaria, delle finalità di formazione e socializzazione perseguite dagli asili nido rispetto a quelle propriamente riconosciute alle istituzioni scolastiche"».

Secondo i giudici della Consulta, la materia dei nidi, considerate funzioni educative e formative riconosciute loro, nonché la finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori, deve essere ascritta nell'ambito della materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino) e, per alcuni profili, nella materia della tutela del lavoro, che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente.

Pertanto, al legislatore statale spetta determinare i principi fondamentali della materia ed alle Regioni dettarne la disciplina dettagliata ed esaustiva.

In tale pronuncia, peraltro, la Corte ha riconosciuto come, nell'evoluzione del concetto di asilo nido, abbiano avuto importanza fondamentale le leggi regionali in materia che hanno recato un cambiamento culturale fatto proprio prima dal legislatore statale (art. 70 L. 448/2001) e poi dalla Corte.

L'arricchimento di finalità nel servizio offerto dai nidi ha modificato i destinatari delle moderne politiche statali e regionali in materia: il soggetto tutelato dalla disciplina normativa sugli asili nido non è più soltanto la famiglia ed, in particolare, la donna lavoratrice, ma a tale obiettivo si aggiunge il bambino che, da oggetto di tutela diviene sempre più "protagonista" della legislazione in quanto titolare di diritti individuali, giuridici, civili e sociali.

Le modifiche costituzionali hanno portato anche ad una nuova impostazione del processo di programmazione nazionale: secondo il principio di "leale collaborazione" - ormai divenuto parte della nuova Costituzione - è la Conferenza Unificata a essere divenuta sede di confronto e di "programmazione nazionale", intesa qui in senso ampio, del settore.

Ferma l'autonomia delle Regioni e degli Enti locali nella normazione di dettaglio, il confronto in sede di Conferenza ha recente portato a due importanti accordi relativi ai servizi per la prima infanzia: un primo accordo nel giugno 2007 tra il Ministro della Pubblica istruzione, il Ministro delle Politiche per la Famiglia, il Ministro della Solidarietà sociale, le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane, per la promozione di un'offerta educativa integrativa e sperimentale per i bambini dai due ai tre anni per l'anno scolastico 2007-2008 [6] ed è stipulata di un'intesa in materia di servizi per la prima infanzia che prevede un piano "straordinario di interventi" per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi

[7].

[4] Legge 28 agosto 1997, n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 207 del 5 settembre 1997

[5] Art. 5. (Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia)

1. Le finalità dei progetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), possono essere perseguite, in particolare, attraverso:

a) servizi con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione sociale per bambini da zero a tre anni, che prevedano la presenza di genitori, familiari o adulti che quotidianamente si occupano della loro cura, organizzati secondo criteri di flessibilità;

b) servizi con caratteristiche educative e ludiche per l'assistenza a bambini da diciotto mesi a tre anni per un tempo giornaliero non superiore alle cinque ore, privi di servizi di mensa e di riposo pomeridiano.

2. I servizi di cui al comma 1 non sono sostitutivi degli asili nido previsti dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1044, e possono essere anche autorganizzati dalle famiglie, dalle associazioni e dai gruppi.

[6] si rinvia per l'approfondimento dell'accordo e del servizio sperimentale delle Sezioni primavera" al par. 3.3.3

[7] Si veda anche il par. 3.1

### 1.3 Il contesto normativo e programmatico regionale

All'istituzione ed allo sviluppo degli asili nido in Umbria, hanno efficacemente contribuito la prima legge regionale n. 21/1974, già fortemente innovativa per quei tempi e, successivamente, la legge regionale n. 30/1987 che ha permesso lo sviluppo delle tipologie collaterali, creando una gamma di risposte per quell'utenza che preferiva al Nido tradizionale, opportunità più flessibili per orario e calendario, ma altrettanto valide rispetto alla qualità.

La cultura e le esperienze maturate nel tempo, hanno promosso nella società l'immagine e l'importanza dei servizi educativi per la prima infanzia, abbattendo tutte quelle resistenze e perplessità che, molto spesso, condizionavano le scelte delle famiglie.

I risultati raggiunti hanno rappresentato, senza dubbio, un onere gravoso per gli Enti gestori, chiamati a risolvere problemi connessi agli squilibri territoriali, alla disomogeneità delle esperienze ed alla carenza di collegamenti tra gli stessi servizi. Le difficoltà dei Comuni oltre a quelle finanziarie, sono anche collegate alle rapide evoluzioni della società, degli assetti familiari e

lavorativi, tanto da imporre l'esigenza di una rilettura organica e approfondita del sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, con un'ottica maggiormente aperta e sensibile alle nuove problematiche ed alle esigenze più varie.

Oggi, infatti, la domanda da parte della potenziale utenza è maggiormente consapevole, diversificata e specifica rispetto al passato, inoltre, l'esistenza delle liste di attesa richiedono un intervento complessivo per finalizzare programmi e progetti.

### 1.3.1 Il Patto per lo sviluppo ed il Documento Annuale di Programmazione (DAP)

Lo Statuto dell'Umbria (art. 18) esplicita chiaramente che la Regione assume la programmazione e la valutazione degli obiettivi come metodo della propria azione e come processo democratico, per assicurare il concorso dei soggetti sociali ed istituzionali all'equilibrato sviluppo ed alla coesione della società regionale.

Dal 2002 la Regione Umbria ha sperimentato, con la sottoscrizione del Patto per lo sviluppo, un metodo di lavoro che, da un lato rispetta l'autonomia delle parti contraenti, dall'altro definisce le responsabilità di ognuna di esse nell'esercizio delle proprie funzioni e prerogative.

Giunto oggi alla sua "Seconda fase" (il Protocollo sulla concertazione allegato al Patto per lo sviluppo Seconda fase è stato sottoscritto il 21 dicembre 2006), il Patto per lo sviluppo rappresenta il principale strumento di governance finalizzato allo sviluppo del territorio. Esso è la «cornice strategica e unitaria di tutti gli atti di programmazione regionale nonché sede permanente di confronto con i soggetti istituzionali e sociali per la creazione di convergenze, integrazioni, sinergie che portano alla costruzione ed al potenziamento del "sistema Umbria"».

Il Patto si basa su "azioni strategiche", un insieme di politiche integrate che rappresentano le priorità di intervento ai fini dello sviluppo economico e sociale della Regione e, in quanto tali, costituiscono le direttrici principali sulle quali si realizza la convergenza degli impegni e dei comportamenti della Regione e delle altre Parti contraenti.

Presupposti e, al tempo stesso, obiettivi comuni delle azioni strategiche sono l'innalzamento della qualità globale dell'Umbria, la diffusione dell'innovazione nel sistema regionale e l'allineamento agli standard europei in termini di reddito pro-capite, di dotazione infrastrutturale e grado di competitività.

All'interno dell'azione strategica "Sviluppo del sistema integrato dell'istruzione, formazione e politiche del lavoro" viene individuato quale obiettivo specifico quello dell'implementazione della legge sui servizi all'infanzia, della qualificazione del sistema pubblico-privato con la creazione di una "rete" tra i servizi nonché l'aggiornamento e la formazione continua degli educatori.

In completa armonia con quanto stabilito nel Patto per lo sviluppo prioritaria per il 2007 prevista per l'area contraddistinta come "Sistema integrato tra istruzione e formazione", viene inserita "la definizione dell'architettura del modello di Accreditamento dei Servizi per l'infanzia, a seguito

dell'adozione della legge regionale n. 30/2005".

### 1.3.2 Progetto Infanzia: una regione per i bambini e le bambine

Nello stesso DAP 2007-2009, la centralità dell'impegno della Regione per il potenziamento e la qualificazione dei servizi socio-educativi per la prima infanzia viene esaltata.

Tra i dieci progetti caratterizzanti, ovvero "quelle linee di azione su cui orientare, concentrare e organizzare attività e risorse in quanto strumenti per perseguire finalità di particolare rilievo per il sistema Umbria, su cui, quindi, concentrare gli impegni di ogni Parte contraente" [8] viene individuato il "Progetto infanzia: una regione per le bambine e i bambini".

La scelta di tale progetto, al momento in fase di definizione, muove dalla constatazione da un lato che le bambine ed i bambini rappresentano il futuro di un territorio e di una nazione e, dall'altro, che la tematica dell'infanzia è un "esempio caratterizzante di come welfare e sviluppo siano oggi spesso integrati. Le città ed i territori stanno in parte perdendo le originarie caratteristiche di luoghi di incontro e di scambio, di spazi condivisi e sistemici, divenendo ambienti talvolta malsani e in cui le relazioni sociali si impoveriscono.

L'organizzazione della vita è spesso di ostacolo al pieno dispiegarsi delle potenzialità umane, economiche e sociali, in particolare delle donne. In questo contesto soffrono tutti, ma di più i soggetti con voce debole. Le conseguenze sono il calo della natalità, una minore possibilità delle persone di partecipare allo sviluppo economico e sociale e una non completa attenzione alla "formazione" delle donne e degli uomini di domani. Occorre allora "abbassare" l'ottica ad altezza di bambino, perché una regione con città, ambienti e servizi "per" i bambini è una regione dove tutti vivono meglio. L'approccio al tema non è quindi di tipo esclusivamente educativo o di servizi di supporto ai bambini ed alle famiglie, ma investe anche l'organizzazione degli spazi urbani e territoriali, dei tempi di vita e di lavoro, il ruolo della famiglia e la proiezione della stessa nella società, dal punto di vista sociale ed economico".

Obiettivi del progetto - che "non deve essere inteso secondo le definizioni di scuola quanto come una tematica più specifica, all'interno della griglia di obiettivi che le Parti contraenti hanno ritenuto emblematiche per la loro valenza strategica"- sono il potenziamento dei servizi per l'infanzia, la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, la presa d'atto che sempre più i bambini sono riferimenti e "garanti" delle necessità di tutti i cittadini per l'organizzazione dei servizi, degli spazi e della mobilità, nell'ottica di una maggiore partecipazione ad uno sviluppo "migliore" di tutti i cittadini dell'Umbria.

Il progetto intende mettere in rete e dare coerenza a tutte le politiche ed ai progetti regionali che, pur se non diretti in modo specifico alla prima infanzia, intersecano il tema dei servizi per le bambine ed i bambini: quindi le politiche regionali per l'infanzia, le politiche per le famiglie, le politiche attive del lavoro e le politiche per lo sviluppo economico.

Si tratta infatti di un progetto (da intendersi come prima chiarito), avente una valenza sia orizzontale, tra diversi settori e materie sia un progetto con valenza verticale, poiché per la sua

riuscita occorre il coinvolgimento attivo di tutte le parti istituzionali e sociali firmatarie del Patto per lo sviluppo.

Dalla sua parte, la Regione Umbria ha messo in campo negli ultimi anni una molteplicità di azioni a sostegno dell'infanzia: con questo progetto si tratta di dare piena visibilità a quanto realizzato e avviare il percorso per un ulteriore avanzamento del sistema integrato.

Per esempio ha suscitato notevole interesse l'esperienza della sperimentazione di voucher per l'accesso a servizi socio educativi per la prima infanzia finalizzati a facilitare la permanenza delle donne nel mercato del lavoro.

Si tratta di una "positiva contaminazione" tra il settore politiche attive del lavoro e politiche per l'infanzia, in quanto l'azione è stata finanziata a valere sulla Misura E1 "Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro" del Programma Operativo Obiettivo 3 2000-2006 Regione Umbria - e, nel rispetto della fonte di finanziamento, sono state ammesse a partecipare al bando, le donne occupate con figli di età compresa tra 0 e 6 anni ed aventi particolari requisiti di reddito - ma tali fondi sono stati vincolati esclusivamente al rimborso delle spese sostenute per l'accesso ai servizi socio educativi per la prima infanzia di cui alla legge regionale 22 dicembre 2005, n. 30 "Sistema integrato dei servizi socio educativi per la prima infanzia".

Il "Progetto Infanzia" vuole proseguire su questa strada, attraverso azioni di formazione agli operatori, seminari, sperimentazioni regionali di nuove tipologie di servizi ed in contemporanea attivare iniziative di comunicazione istituzionale pubblica mediante il Centro di documentazione, aggiornamento e sperimentazione sull'infanzia che informino le famiglie ed la comunità regionale sul mondo, pubblico e privato, dei servizi per la prima infanzia mettendo in rete tutti i soggetti interessati ed in particolare quelli firmatari del Patto.

In un'ottica complessiva di sistema, il Patto per lo sviluppo ha incluso tra i Progetti caratterizzanti anche un'azione specifica finalizzata alla riduzione della disoccupazione femminile nella considerazione, già fatta nelle premesse al presente Piano, che una migliore conciliazione della vita familiare e lavorativa è condizione fondamentale per l'accesso, il rientro e la permanenza nel mercato del lavoro delle donne.

[8] Documento Annuale di Programmazione 2007-2009, par. 3.1.1

1.3.3 Il sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia: la legge regionale 22 dicembre 2005, n. 30. I punti salienti della nuova normativa.

Alla fine del 2005 si conclude l'iter di approvazione della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 30 che, per la prima volta in Umbria, disciplina il "sistema" dei servizi socio-educativi per la prima infanzia: la legge regionale ha proceduto ad un profondo lavoro di risistemizzazione dei servizi in un duplice sforzo di lavoro: da un lato attraverso il riconoscimento esplicito in legge delle esperienze maturate nel tempo sul territorio regionale; dall'altro introducendo per la prima volta un sistema di regole valide sia per i servizi pubblici che per quelli privati.

Nel disegno normativo della legge regionale n. 30/2005, la qualificazione del sistema procede con un percorso graduale e mediante azioni di accompagnamento regionale: in primo luogo si è ritenuto essenziale chiedere, a tutti i soggetti titolari dei servizi presenti sul territorio umbro, il rispetto di alcuni standard strutturali ed organizzativi al fine dell'ottenimento dell'autorizzazione al funzionamento [9]. Raggiunto gradualmente l'obiettivo del rispetto degli standard minimi, la qualificazione viene accompagnata fino al conseguimento dell'accREDITAMENTO dei servizi.

L'accREDITAMENTO dei servizi socio-educativi presenta una duplice finalità: quella principale è di garantire la qualità dei servizi mediante la verifica del possesso di requisiti aggiuntivi che, appunto, "qualificano" un servizio rispetto agli altri, finalità secondaria dell'accREDITAMENTO è la selezione e regolazione dell'offerta dei servizi perché esso, a regime, costituisce condizione per l'accesso a benefici e finanziamenti pubblici.

La legge regionale n. 30/2005 non si limita a disciplinare i servizi consolidati, riconducibili essenzialmente alle figure degli "asili nido" e a quelle dei "servizi integrativi" (i centri per bambine e bambini e i centri per bambine e bambini e famiglie, già previsti dalla L. 285/97) ma conferisce un'enfasi particolare al tema delle sperimentazioni.

L'art. 13 della L.R. n. 30/2005 stabilisce infatti che la Regione valorizza e promuove, in relazione a nuovi bisogni emergenti dai contesti sociali del territorio, la sperimentazione di ulteriori tipologie di servizi rispetto a quelli esistenti e conosciuti.

Proprio riconoscendo l'esperienza dei territori, nella medesima disposizione la Regione individua alcune tipologie di servizi "sperimentali" negli spazi gioco, nei centri ricreativi, nelle sezioni integrate tra nido e scuola dell'infanzia, nei servizi di sostegno alle funzioni genitoriali, nonché nei nidi e micronidi aziendali o interaziendali [10].

I servizi nominati dalla legge non esauriscono il quadro delle "sperimentazioni" che, in quanto tali, vivono e si accrescono delle risorse e delle soluzioni che, nel tempo, vengono trovate ai bisogni emergenti.

Questo è un punto di fondamentale importanza della legge regionale che rinvia proprio al Piano triennale: la definizione di ulteriori tipologie sperimentali di servizi per l'infanzia che garantiscano opportunità di educazione, socializzazione e di gioco per bambine e bambini di età compresa tra zero e sei anni; il coordinamento tra le sperimentazioni attuate; la promozione e garanzia della continuità fra il sistema dei servizi e la scuola dell'infanzia, in un quadro di integrazione tra i servizi educativi e di istruzione.

La legge regionale n. 30/2005 definisce anche lo strumento della governance territoriale del settore rappresentato dalla "Conferenza regionale dei servizi per la prima infanzia" [11] che, coinvolta nella condivisione degli obiettivi dello strumento di programmazione del settore (Piano triennale), garantisce la concertazione con i territori, e le rappresentanze dei soggetti istituzionali, sociali e del terzo settore coinvolti nell'ambito della progettazione, gestione e qualificazione dei servizi ed interventi rivolti all'infanzia.

La qualificazione del sistema dei servizi, come per tutti i servizi alla persona, richiede una particolare attenzione al personale e alla sua formazione ed aggiornamento. In tale ottica la legge regionale n. 30/2005 ha puntato sulla qualità e sulla formazione chiedendo, a regime, il possesso di un titolo di studio idoneo alle funzioni educative svolte (art. 17 della legge regionale n. 30/2005) salvaguardando comunque l'esperienza maturata dagli operatori non in possesso dei titoli di studio richiesti (art. 23 c. 4 della legge e art. 41 del Reg. n. 13/2006).

Impegno primo della Regione in tale tema riguarda la realizzazione di appositi corsi di formazione e specializzazione per il personale sprovvisto di titolo nonché comunque la realizzazione, in coordinamento con i Comuni, di appositi corsi di formazione per gli operatori degli Enti.

[9] Per tale obiettivo è stato approvato il regolamento regionale 20 dicembre 2006, n. 13 "Norme di attuazione della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 30 in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia." pubblicato sul BUR Umbria n. 59 del 27 dicembre 2006 supplemento ordinario n. 1

[10] per le sperimentazioni si veda il successivo par.3.3

[11] la composizione per il triennio di validità del presente Piano è stata formalizzata con Delib.G.R. 16 luglio 2007, n. 1228.

## 2. Il contesto demografico, socio economico e dei servizi dell'Umbria.

Secondo il Rapporto economico e sociale dell'Umbria 2005-2006 [12], la società umbra presenta, in forma accentuata, alcune caratteristiche del modello demografico italiano.

In particolare si evidenzia come in Umbria, accentuando la tendenza del dato nazionale, la popolazione aumenta a partire dai primi anni Ottanta e nel tempo "si registra un incremento continuo di popolazione nello stesso periodo, quantificabile in 3.421 unità tra il 1982 ed il 1991 (+0,4%), ed in 13.995 tra il 1991 ed il 2001 (+1,7%)".

In particolare, per il tema che interessa il Piano triennale, in tendenza contraria rispetto al dato nazionale, aumenta, in Umbria, la quota della popolazione con meno di 6 anni. Mentre in Italia, nel decennio in considerazione, diminuisce dal 5,7% al 5,6% della popolazione, nelle regioni centrali la componente più giovane aumenta la propria consistenza sul totale della popolazione residente: in Umbria dal 4,7% al 5%.

Al 31 dicembre 2005 e rispetto ai precedenti tre anni, il numero complessivo delle famiglie umbre mostra un aumento del 4,6%.

Il numero di medio di componenti per famiglia è, all'1/1/2005, perfettamente in linea con dato nazionale e pari a 2,5 unità per famiglia.

Il tasso di natalità umbro dell'anno 2005 (9%) fa segnare un valore ben al di sotto della media nazionale (9,5%) e dei valori medi di tutte le ripartizioni.

Con riferimento al tasso di fecondità del paese, il Rapporto dell'AUR evidenzia che nel 2004 il numero medio di figli per donna è pari a 1,33 figli/donna ma le residenti di cittadinanza italiana hanno avuto in media 1,26 figli, mentre le donne straniere residenti ne hanno avuti il doppio.

A livello regionale emerge che per le donne di cittadinanza italiana il numero medio di figli per donna è pari a 1,17, quello delle straniere 2,57. Nel complesso il dato della regione si attesta a 1,31 figli per donna:

"l'incremento di fecondità delle donne umbre dal 1995 al 2004, è pari all'8%, pari a circa un terzo dell'incremento complessivo delle donne residenti (21,3). Si può dunque affermare che la recente ripresa dei livelli di fecondità è dovuta, a livello nazionale, per circa la metà alle nascite da madri straniere. In Umbria invece tale incremento si deve per circa i due terzi alle nascite da madri straniere.

La restante parte, al contrario, è verosimilmente il risultato del recupero della posticipazione della maternità da parte delle generazioni di donne italiane nate tra la seconda metà degli anni '60 e i primi anni '70.

Il recupero della fecondità della popolazione residente, in altre parole, è dovuto ai comportamenti riproduttivi delle donne di cittadinanza italiana che tendono a realizzare più della metà della loro fecondità oltre i trent'anni. Infatti, l'età media delle madri italiane al parto è superiore ai trent'anni in tutta Italia, mentre le cittadine straniere tendono ad avere i figli in età più giovane (27-28 anni). Da questo punto di vista si evidenzia il dato regionale dell'Umbria, l'unico in cui le madri straniere hanno in media meno di 27 anni, verosimilmente a causa della particolare struttura per età della popolazione straniera residente nella regione e, in particolare, dell'incidenza delle studentesse all'Università di Perugia".

Dal punto di vista occupazionale ed in particolare dell'occupazione femminile, in Umbria - come si rileva dal Rapporto 2006 dell'Agenzia Umbria Lavoro - "nel corso dell'anno 2006 si sono confermate le tendenze positive emerse nel precedente biennio". Dei 9.000 posti aggiuntivi rilevati ben 8.000 sono stati occupati dalle donne che hanno visto un altro dato massimo storico: 150.000 le donne occupate in Umbria e un tasso di occupazione femminile che si situa con il suo valore del 53,4% tra quello del Centro (51,3%) e quello del Nord (56,4%).

E' pertanto aumentato il tasso di femminilizzazione del lavoro che si attesta al 42,2% con un gap di genere sceso al 18,9%.

Con riferimento alla disoccupazione il rapporto riferisce una diminuzione della disoccupazione sia per gli uomini che per le donne, ma mentre nel primo caso (2,6%) essa è dovuta a una riduzione della partecipazione, per le donne (pari al 8,3%) la determinante è stata un aumento della domanda di lavoro.



"Per le donne, quindi, ad una partecipazione attiva in linea con quella del nord si associa una disoccupazione persino superiore a quella del centro (8,2%) ed estremamente lontana da quella media delle regioni settentrionali (5,1%). Ciò fa sì che la disoccupazione umbra presenti il tasso di femminilizzazione più elevato fra tutte le regioni italiane, 70,8%, e oltre 5 punti in più di quello del Veneto, che è secondo in questa graduatoria, e ben 13 punti in più della media del centro".

"Le variazioni degli indicatori del mercato del lavoro registratesi nel 2006 non hanno modificato significativamente il posizionamento della nostra regione nel contesto regionale italiano. L'Umbria, al pari della Liguria, continua ad essere la penultima regione del Centro nord precedendo il Lazio. Tuttavia, grazie alla performance degli Ultimi tre anni, il gap verso le regioni che la precedono, risulta più contenuto. Nel caso della componente maschile, l'Umbria si colloca tra le regioni del Nord, mentre nel caso di quella femminile la distanza da Toscana, Marche, Liguria e Veneto che la precedono rimane ampia.

L'obiettivo occupazionale di Lisbona resta ancora lontano; si noti però che se nei quattro anni che ci separano dal 2010 il tasso di occupazione continuasse a crescere come nel 2006, esso potrebbe essere sensibilmente avvicinato".

[12] Andrea Orlandi, "Popolazione e famiglia" in Agenzia Umbria Ricerche, Rapporto economico e sociale dell'Umbria 2005-2006, (2007)

## 2.1 Evoluzione demografica della popolazione infantile in Umbria (2003-2006)

In Umbria la popolazione di età compresa tra 0 e 3 anni nell'ultimo quadriennio è aumentata del 9% passando in valore assoluto da 20.555 bambini a 22.396.

L'andamento di tale evoluzione è dovuto comunque a dinamiche differenziate all'interno del territorio umbro (Allegato Statistico - Tabella 1).

Prendendo l'anno 2003 come anno base, si nota come gli aumenti più consistenti della popolazione 0-3 anni siano stati registrati nel territorio di comuni "piccoli" (Costacciaro, Monteleone d'Orvieto quasi raddoppiano la popolazione 0-3 anni, Guardea, Scheggino, Monte castello di Vibio, Monte Santa Maria Tiberina, Bastia Umbra si attestano tra un +30% e +66%).

D'altro canto si segnala la presenza di alcune diminuzioni: si attesta del 50% nel solo comune di Parrano (che "dimezza" i suoi 18 bambini dal 2003 al 2004); in due casi diminuisce per valore oltre il 20% (Alviano, Attigliano), mentre in tutti gli altri Comuni la diminuzione risulta al di sotto di tale soglia.

I due capoluoghi di provincia vedono un contenuto aumento, pari a circa l'8% ciascuno.

Un riferimento interessante per le dinamiche non solo demografiche ma anche sociali della regione può essere costituito da alcune note sui bambini immigrati della fascia 0-3 anni (Allegato statistico – Tabella 2).

Si è già detto che gran parte dell'aumento delle nascite sia dovuto al fenomeno dell'immigrazione [13]; cerchiamo ora di vedere quanto incide il fenomeno sulla fascia di popolazione interessata dalla disponibilità dei servizi per l'infanzia.

I valori assoluti del fenomeno mostrano una crescita molto spiccata dello stesso avvenuta nell'ultimo quadriennio: da 1.808 bambini dell'età 0-3 anni del 2003 si è arrivata a 3.088 nel 2006 (+70%).

La crescita media di ciascuno dei 4 anni considerata è stata del 24% ed il maggiore aumento si registra tra il 2004 ed il 2005 (+34%).

In alcuni Comuni di piccole dimensioni il valore assoluto sembra irrisorio, ma non lo è se visto in percentuale (Allegato statistico - Tabella 3). Il dato del Comune di Montegabbione, per esempio, nel 2006 mostra come ben il 44% della popolazione 0-3 anni sia costituito da popolazione immigrata.

È pur vero che si tratta di 8 bambini immigrati su un totale di 18 ma, se guardato dal punto di vista della pianificazione e gestione dei servizi socio-educativi, è palese che tale valore debba essere ben tenuto presente per assicurare l'integrazione delle culture.

La presenza dei bambini stranieri nei servizi per la prima infanzia segnala due aspetti importanti: il primo, che la pedagogia interculturale costituisce un asse portante delle proposte educative dei nidi di prima infanzia, i quali fanno della differenza di genere e culturale, una risorsa connessa al diritto di 'abitare' servizi per loro natura accoglienti; il secondo, che in particolare servizi per la prima infanzia, proprio perché accolgono bambini molto piccoli, non possono non condividere la stessa progettualità educativa con i genitori, e questo diviene nel caso della valorizzazione delle differenze, un implicito messaggio di coesione sociale e di abitudine al confronto.

[13] si veda quanto già sintetizzato a partire dal Rapporto Economico e Sociale dell'Agenzia Umbria Ricerche nel paragrafo precedente.

## 2.2. I servizi socio educativi per la prima infanzia

In attuazione della legge regionale n. 30/2005 la Giunta regionale ha istituito il Registro regionale dei servizi e soggetti autorizzati (Delib.G.R. n. 1066/2007) che per la prima volta fornisce un quadro ufficiale dei servizi presenti in Umbria sia pubblici che privati.

Lo strumento attraverso il quale è stato organizzato il registro prevede che i Comuni forniscano alla Giunta regionale alcuni dati di sintesi dei servizi autorizzati con riferimento al servizio stesso (denominazione, tipologia di servizio [14], localizzazione, capacità ricettiva) al titolare del servizio (denominazione, natura giuridica ecc.) nonché dati sugli atti di autorizzazione al funzionamento (rilascio e vicende modificative della stessa).

Attraverso tale strumento ed un flusso continuo di dati tra gli Enti locali e la Regione sarà possibile avere un quadro sempre aggiornato dei servizi in modo da poter fornire anche alle famiglie un'informazione completa sui servizi presenti sul territorio della regione.

Di seguito viene proposta un'analisi dei dati pervenuti (al 5 maggio 2008), relativi alla richiesta di autorizzazione al funzionamento dei servizi pubblici e privati per la prima infanzia [15].

Nella regione, il Sistema integrato dei servizi per la prima infanzia conta un totale di 245 servizi socio educativi per la prima infanzia.

Le richieste di autorizzazione come "asilo nido" rappresentano la maggioranza e sono pari a 158 (in percentuale i nidi rappresentano il 64% dei servizi).

Rispetto ai servizi già previsti dalla L. 285/1997, sul territorio si registra un consolidamento dei "Centri bambine e bambini" (n. 16 in totale pari a poco più del 6% del totale dei servizi presenti).

[14] Considerato che l'elencazione della L.R. n. 30/2005 rappresenta un elenco aperto, in quanto si prevede la possibilità di sperimentazioni non declinabili a priori, il registro ha previsto la possibilità di una tipologia denominata "altro" rispetto ai servizi già individuati che sarà man mano riempita dei contenuti delle sperimentazioni regionali.

[15] Non è al momento possibile fornire i dati ufficiali delle autorizzazioni rilasciate in quanto non tutti i Comuni hanno ancora provveduto al rilascio delle stesse. Tutti i dati che qui si presentano sono pertanto riferiti sia alla "richieste" di autorizzazione pervenute ai Comuni e, ove disponibili, alle autorizzazioni ad oggi rilasciate.

I dati non comprendono alcune delle nuove sezioni primavera finanziate in seconda battuta dal Ministero della pubblica istruzione (si veda par. 3.3.1)

Umbria - Totale dei servizi socio educativi che alla data del 05/05/2008 hanno richiesto l'autorizzazione al funzionamento

Asili Nido

Centri bambine e bambini

Centri Bambini e famiglie

Centri ricreativi

Classi Primavera

Spazi Gioco

Altro [\*]

Totale complessivo

158

16

8

6

32

23

2

245

[\*] L'elencazione della L.R. n. 30/2005 prevede la possibilità di sperimentazioni non declinabili a priori. Nella tipologia denominata "altro" vengono inseriti tutti i servizi che non rientrano nelle tipologie standard già individuate.

Fonte: Centro di documentazione, aggiornamento e sperimentazione sull'infanzia – Regione Umbria. Registro regionale servizi socio-educativi per la prima infanzia

La natura giuridica (pubblica/privata) del titolare del servizio mostra come i servizi integrativi della legge 285/1997 continuino a rappresentare un terreno di quasi esclusiva attenzione degli Enti locali mentre gli spazi gioco - "naturale" conversione dei cosiddetti "baby parking" privati - mantengono una titolarità giuridica esclusivamente privatistica.

Sugli Asili nido si nota una quasi uniforme distribuzione tra pubblico e privato.

## Umbria - Servizi socio-educativi per la prima infanzia secondo la natura giuridica del titolare

Natura giuridica titolare

Tipologia servizio

Valori assoluti

Percentuali

Pubblica

Privata

Totale servizi per tipologia

% Pubblica

% Privata

Asilo Nido

70

88

158

44,3%

55,7%

100,00%

Centro Bambini e bambine

14

2

16

87,5%

12,5%

100,00%

Centro Bambini e famiglie

8

8

100,0%

0,0%

100,00%

Centro ricreativo

2

4

6

33,3%

66,7%

100,00%

Classe Primavera

13

19

32

40,6%

59,4%

100,00%

Spazio Gioco

23

23

0,0%

100,0%

100,00%

Altro [\*]

2

0,0%

100,0%

100,00%

Totale per natura giuridica del titolare

107

138

245

43,7%

56,3%

100,00%

[\*] L'elencazione della L.R. n. 30/2005 prevede la possibilità di sperimentazioni non declinabili a priori. Nella tipologia denominata "altro" vengono inseriti tutti i servizi che non rientrano nelle tipologie standard già individuate.

Fonte: Centro di documentazione, aggiornamento e sperimentazione sull'infanzia – Regione Umbria. Registro regionale servizi socio-educativi per la prima infanzia

La ricettività (intesa come posti disponibili) del sistema umbro dei servizi socio-educativi per la prima infanzia vede l'Umbria con un complessivo numero di posti negli asili nido pari a 4.651 su un totale di 6.090 posti del sistema dei servizi.

Ricettività (posti disponibili) del Sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia

Asilo Nido

Centro Bambini e bambine

Centro Bambini e famiglie

Centro ricreativo

Classe Primavera

Spazio Gioco



Altro [\*]

Totale Umbria

4.651

342

138

92

435

382

50

6.090

[\*] L'elencazione della L.R. n. 30/2005 prevede la possibilità di sperimentazioni non declinabili a priori. Nella tipologia denominata "altro" vengono inseriti tutti i servizi che non rientrano nelle tipologie standard già individuate.

Fonte: Centro di documentazione, aggiornamento e sperimentazione sull'infanzia – Regione Umbria. Registro regionale servizi socio-educativi per la prima infanzia

In valore assoluto il numero dei servizi privati è più alto dei pubblici ma per quanto riguarda la ricettività, pubblico e privato sono quasi alla pari. Da ciò deriva che, normalmente, in Umbria i servizi pubblici hanno dimensioni - intese come ricettività dei servizi - maggiori di quelli privati.

Infatti ai 3.239 posti nei servizi a titolarità pubblica si aggiungono 2.851 posti nei servizi privati.

La ricettività dei nidi pubblici (2.646 posti) è il punto di forza del sistema, ma a questo si devono sommare i 2.005 posti disponibili nei nidi privati e i 382 negli spazi gioco.

Capacità ricettiva (posti disponibili) del sistema integrato suddivisa per servizi pubblici e servizi privati

Natura giuridica del titolare

Tipologia servizio

Pubblica

Privata

Totale per tipologia di servizio

Asilo Nido

2.646

2.005

4.651

Centro Bambini e bambine

284

58

342

Centro Bambini e famiglie

138

138

Centro ricreativo

0

92

92

Classe Primavera

171

264

435

Spazio Gioco

382

382

Altro [\*]

50

50

Totale per natura giuridica del titolare

3.239

2.851

6.090

[\*] L'elencazione della L.R. n. 30/2005 prevede la possibilità di sperimentazioni non declinabili a priori. Nella tipologia denominata "altro" vengono inseriti tutti i servizi che non rientrano nelle tipologie standard già individuate.

Fonte: Centro di documentazione, aggiornamento e sperimentazione sull'infanzia – Regione Umbria. Registro regionale servizi socio-educativi per la prima infanzia

La ricettività dei servizi integrativi al nido (ex L. 285/1997) è pari al 9,4% del totale dei posti disponibili nel sistema dei servizi.

Rispetto alla ricettività della quota pubblica del sistema, i servizi integrativi rappresentano il 22,4% del totale dei servizi pubblici ed il 13% del totale della ricettività pubblica.

Il dato delle "Classi primavera" sopra indicato non contiene tutti dati riferiti a tutte le classi finanziate dal Ministero della pubblica istruzione (33 in totale) poiché non pervenuti dai Comuni.

In ogni caso, il dato conoscitivo generale che si può desumere è che oltre alle 33 sezioni finanziate in Umbria dal Ministero sono attivi ulteriori servizi della tipologia al di fuori del finanziamento ministeriale.

In ogni caso per tali servizi sono previste specifiche iniziative per il monitoraggio e la verifica dei risultati [16].

[16] Si vedano par. 3.3.3 e 4.4

## 2.2.1 La distribuzione territoriale dei servizi per la prima infanzia

Nel dettaglio la distribuzione territoriale dei servizi mostra la presenza degli stessi in 46 Comuni della regione [17] Chiaramente la tipologia di servizio maggiormente presente è l'asilo nido: essi infatti sono presenti in tutti i Comuni che hanno risposto alla rilevazione tranne Acquasparta, Allerona, Gualdo Cattaneo, Castel Giorgio, Costacciaro, Cerreto di Spoleto, San Venanzo e Giano dell'Umbria.

Servizi socio-educativi per la prima infanzia (pubblici e privati) presenti nei territori dei Comuni umbri

Tipologia di servizio

Comune

Asilo Nido

Centro Bambini e bambine

Centro Bambini e famiglie

Centro ricreativo

Classe Primavera

Spazio Gioco

Altro [\*]

Totale servizi presenti nel Comune

ACQUASPARTA

1

1

ALLERONA

1

1

AMELIA

2

1

2

5

BASTIA UMBRA

7

2

1

5

15

## BETTONA

1

1

## CAMPELLO SUL CLITUNNO

1

1

## CANNARA

1

1

2

## CASTEL RITALDI

2

1

3

## CITTÀ DELLA PIEVE

1

1

## CORCIANO

5

1

1

1

8

## DERUTA

2

1

3

## FABRO

1

1

2

## FOLIGNO

13

1

2

3

19

## FOSSATO DI VICO

1

1

## GUALDO CATTANEO

1

1

## GUALDO TADINO

1

1

## GUBBIO

4

1

1



1

7

## MAGIONE

2

1

3

## MARSCIANO

5

5

## MONTEFRANCO

1

1

2

## PERUGIA

42

2

2

5

3

54

PORANO

1

1

SPELLO

1

1

SPOLETO

6

3

9

TORGIANO

1

1

TREVI

1

1

UMBERTIDE

4

1

5

## COLLAZZONE

1

1

2

## PANICALE

2

2

## ORVIETO

2

2

1

3

1

9

## SAN GIUSTINO

2

1

3

## CITTÀ DI CASTELLO

7

1

1

1

3

13

## NORCIA

1

1

## TERNI

20

2

5

6

33

ASSISI

6

6

FRATTA TODINA

1

1

2

TODI

2

2

4

CASTEL GIORGIO

1

1

BEVAGNA

1

1

2

NARNI

3

1

1

5

GIANO DELL'UMBRIA

1

1

COSTACCIARO

1

1

CERRETO DI SPOLETO

1

1

CASTIGLIONE DEL LAGO

3

3

MONTEFALCO

1

1

SAN VENANZO

1

1

Totale Umbria

158

16

8

6

32

23

2

245

[\*] L'elencazione della L.R. n. 30/2005 prevede la possibilità di sperimentazioni non declinabili a priori. Nella tipologia denominata "altro" vengono inseriti tutti i servizi che non rientrano nelle tipologie standard già individuate.

Fonte: Centro di documentazione, aggiornamento e sperimentazione sull'infanzia – Regione Umbria. Registro regionale servizi socio-educativi per la prima infanzia

La capacità ricettiva complessiva, come abbiamo visto, è pari a 6.090 posti, così suddivisi per Comune

[17] Nell'allegato statistico viene riportata anche la natura giuridica dei titolari per singolo servizio e

Comune

Capacità ricettiva (posti disponibili) dei servizi socio-educativi per la prima infanzia per Comune

Tipologia di servizio

Comune

Asilo Nido

Centro Bambini e bambine

Centro Bambini e famiglie

Centro ricreativo

Classe Primavera

Spazio Gioco

Altro [\*]

Totale servizi presenti nel Comune

ACQUASPARTA

16

16

ALLERONA

16

16



AMELIA

36

10

28

74

BASTIA UMBRA

184

64

24

116

388

BETTONA

16

16

CAMPELLO SUL CLITUNNO

25

25

CANNARA

32

32

64

CASTEL RITALDI

23

15

38

CITTÀ DELLA PIEVE

30

30

CORCIANO

173

26

27

[\*\*]

226

DERUTA

85

4

89

FABRO

20

4

24

FOLIGNO

410

[\*\*\*]

[\*\*\*]

21

431

FOSSATO DI VICO

18

18

GUALDO CATTANEO

30

30

GUALDO TADINO

40

40

## GUBBIO

103

16

16

15

150

## MAGIONE

47

20

67

## MARSCIANO

139

139

## MONTEFRANCO

[\*\*\*\*]

15

15

PERUGIA

1331

33

30

90

64

1548

PORANO

16

16

SPELLO

24

24

SPOLETO

183

36

219

TORGIANO

26

26

TREVI

29

29

UMBERTIDE

99

12

111

COLLAZZONE

10

22

32

PANICALE

68

68

ORVIETO

59

26



12

50

30

177

SAN GIUSTINO

78

35

113

CITTÀ DI CASTELLO

226

29

29

12

29

325

NORCIA

40

40

TERNI

635

70

66

79

850

ASSISI

141

141

FRATTA TODINA

10

15

25

TODI

91

25

116

CASTEL GIORGIO

0

0

BEVAGNA

23

15

38

NARNI

68

16

16

100

GIANO DELL'UMBRIA

16

16

COSTACCIARO

16

16

CERRETO DI SPOLETO

6

6

CASTIGLIONE DEL LAGO

89

89

MONTEFALCO

24

24

SAN VENANZO

45

45

Totale Umbria

4.651

342

138

92

435

382

50

6.090

Fonte: Centro di documentazione, aggiornamento e sperimentazione sull'infanzia – Regione Umbria. Registro regionale servizi socio-educativi per la prima infanzia

[\*] L'elencazione della L.R. n. 30/2005 prevede la possibilità di sperimentazioni non declinabili a priori. Nella tipologia denominata "altro" vengono inseriti tutti i servizi che non rientrano nelle tipologie standard già individuate.

[\*\*] al momento non si ha la disponibilità dei dati sulla ricettività del Centro ricreativo presente a Corciano

[\*\*\*] al momento non si ha la disponibilità dei dati sulla ricettività dei servizi integrativi al nido presenti nel Comune di Foligno

[\*\*\*\*] Nel comune di Montefranco è presente un asilo nido ma non sono pervenuti i dati della ricettività

Un dato interessante è costituito da alcuni Comuni al di sotto dei 20.000 abitanti:

- nel Comune di Corciano (17.740 abitanti all'1/1/2006) sono stati autorizzati al funzionamento 8 servizi e vi sono 173 posti in asilo nido (pubblici e privati). Chiaramente il dato è spiegabile dalla vicinanza con il capoluogo che rende il Comune bacino naturale di attrazione per la residenza;

- sul territorio del Comune di Umbertide (15.856 abitanti all'1/1/2006) vi sono in totale 4 asili nido con complessivi 99 posti;

- a Bastia Umbra (19.934 abitanti all'1/1/2006) hanno richiesto le autorizzazioni al funzionamento su un totale di n.15 servizi per la prima infanzia vi sono 7 asili nido e 5 spazi gioco rispettivamente per 184 posti e 116 posti;

- il Comune di Marsciano (17.421 abitanti) registra la presenza di 5 asili nido per 139 posti.

### 3. Le politiche e le strategie regionali per il triennio 2008-2010

Il compito di programmazione del settore che la legge regionale n. 30/2005 (art. 9) affida al Piano triennale riguarda un ampio spettro di azioni e finalità, alcune delle quali sono maggiormente ascrivibili in generale agli obiettivi ed alle politiche regionali, mentre altre, aventi un carattere maggiormente di regolamentazione, attengono al tema dell'organizzazione dei servizi.

Nel disegno del Piano triennale che qui si presenta, queste due diverse "anime" verranno trattate separatamente al fine di valorizzarle e di rispettarne i diversi contenuti.

Attraverso il Piano triennale la Regione Umbria intende individuare e sottolineare alcuni fattori ed elementi strategici per offrire agli Enti locali un quadro unitario e organico di riferimento ed orientare l'attività programmatoria degli Enti locali titolari della funzione amministrativa nella materia.

Si vuole, in questo modo, rafforzare l'obiettivo di creare un sistema integrato dei servizi e mettere in luce per quanto concerne i Comuni la ruolo di regolatore del "sistema di rete" attraverso la funzione autorizzatoria, obiettivo già implicito nelle maglie della legge regionale n. 30/2005.

Per il triennio di validità del presente Piano triennale la Regione Umbria intende promuovere il raggiungimento dei seguenti obiettivi che, in conformità con il DAP 2007-2009 ed il Patto per lo sviluppo, sono tesi a:

1. sviluppare su tutto il territorio regionale i servizi socio-educativi per la prima infanzia attraverso il loro potenziamento ed ampliamento (Obiettivo 1);
2. consolidare il patrimonio di servizi e di esperienze realizzate sul territorio regionale (Obiettivo 2);
3. promuovere la sperimentazione di nuovi servizi per rispondere ai bisogni delle famiglie (Obiettivo 3);
4. promuovere l'integrazione dei servizi, sostenere le figure di coordinamento pedagogico, garantire la formazione permanente degli operatori (Obiettivo 4);
5. qualificare i servizi pubblici e privati destinati alla prima infanzia, attraverso un percorso graduale di accompagnamento all'accreditamento (Obiettivo 5).

In tal modo la Regione intende:

- superare le diversità esistenti nel territorio regionale nel rapporto tra domanda e offerta di servizi, con attenzione al rapporto tra sviluppo del lavoro femminile e presenza dei servizi nei diversi ambiti territoriali;
- rispondere alla domanda crescente di servizi educativi;
- qualificare le prestazioni dei servizi pubblici e privati per raggiungere livelli di qualità omogenei sul territorio regionale;
- promuovere una cultura della verifica e della valutazione degli interventi;
- favorire la comunicazione ed il confronto tra le diverse realtà all'interno degli ambiti territoriali per valorizzare e socializzare le buone pratiche, promuovere la loro trasferibilità in altri contesti accrescendo in tal modo la professionalità degli educatori e diffondere la cultura dell'infanzia;
- promuovere la collaborazione ed il confronto tra gli enti locali per assicurare la realizzazione degli obiettivi del Piano su tutto il territorio regionale.

3.1 Obiettivo 1 "Sviluppo e ampliamento dei servizi socio educativi per la prima infanzia. Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia"



Al fine del raggiungimento dell'obiettivo di Lisbona, in attuazione di quanto previsto nella finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006 n. 296), il Governo ha proposto in sede di Conferenza unificata la firma di un'Intesa sia per avviare il processo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi socio-educativi per la prima infanzia sia, nell'immediato, per realizzare l'ampliamento qualificato dell'offerta di servizi socio-educativi per la prima infanzia anche mediante la realizzazione di iniziative sperimentali improntate a criteri di qualità pedagogica, flessibilità, rispondenza alle caratteristiche della fascia di età considerata.

Condivisione comune dei soggetti firmatari è che il processo di diffusione e di rafforzamento del sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia abbia un carattere dinamico e progressivo e che, pertanto, occorre un percorso di accompagnamento ben mirato per raggiungere l'obiettivo prefissato della "creazione di una rete integrata, estesa, qualificata e differenziata in tutto il territorio nazionale di servizi socio-educativi per la prima infanzia, volti a promuovere il benessere e lo sviluppo dei bambini, il sostegno del ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura".

Impegno delle Regioni e delle Province autonome è di attuare il piano per l'ampliamento e la gestione dei servizi educativi da zero a 36 mesi attraverso l'incremento del numero dei posti disponibili a copertura della domanda presso il sistema pubblico e privato dei servizi socio educativi diversificati per tipologia, per modalità d'accesso, frequenza e funzionamento in modo da consentire anche forme di assunzione della gestione e di partecipazione ai medesimi da parte delle famiglie.

Il Piano straordinario impegna le regioni e gli enti locali a concorrere al finanziamento in maniera non inferiore al 30% delle risorse nazionali e a destinare almeno il 50% del complessivo finanziamento [18] per l'incremento di posti in strutture da adibire ad asili nido.

Obiettivo finale dell'Intesa è raggiungere un rapporto del 13% in termini di bambini-utenti dei servizi e, all'interno del sistema integrato di ciascuna regione, il 6% di copertura. Successivi incrementi del livello di copertura potranno essere determinati con nuove intese anche in riferimento alla disponibilità delle risorse nei prossimi esercizi finanziari.

Per il triennio 2007/2009 il riparto proposto dal Governo ed approvato in Conferenza unificata per l'attuazione del Piano straordinario di interventi assegna all'Umbria € 3.653.156,00.

Con successivi atti di Giunta si provvederà alla approvazione del Piano straordinario e ad individuare criteri e priorità nella programmazione regionale che rispondano alla domanda di servizi da parte della famiglie ed alle esigenze di flessibilità, a criteri di qualità del servizio ed a modalità di partnership e compartecipazione ai costi.

Il piano regionale si pone l'obiettivo di raggiungere entro il 2010 gli obiettivi di Lisbona anche per l'Umbria.

I dati del registro regionale dei servizi per la prima infanzia indicano che l'indice di copertura umbra del sistema rispetto alla popolazione 0-3 anni nel corso del 2007 si è praticamente raddoppiata rispetto ai dati ufficiali del Centro nazionale di documentazione sull'infanzia e l'adolescenza del

2004.

Dall'analisi degli ultimi dati disponibili infatti il sistema dei servizi per la prima infanzia copre il 27,2% della popolazione target. Il 14,5% della popolazione è coperto grazie al sistema pubblico dei servizi, il restante 12,7% dal sistema privato.

Rispetto alla tipologia "asilo nido", i Comuni coprono l'11,8% della popolazione 0-3, i privati il 9%.

Attraverso il Piano straordinario si intende raggiungere un indice di copertura dei servizi pari ad almeno il 33% dei bambini umbri in età 0-3 anni.

Naturalmente per raggiungere l'ambizioso obiettivo occorre che l'impegno del Governo si rafforzi nel tempo, come già previsto nell'Intesa, con ulteriori finanziamenti e che per gli anni successivi il fondo sia ulteriormente integrato come già realizzato secondo le disposizioni di cui all'art. 2 comma 457 della legge finanziaria 2008.

[18] per il riparto del fondo sono stati utilizzati i criteri del Decreto ministero del lavoro e politiche sociali 11 ottobre 2002:

50% sulla base del tasso demografico 0-36 mesi

20% tasso di occupazione femminile (età fertile 15-49 anni)

15% tasso di disoccupazione femminile (età fertile 15-49 anni)

15% tasso di utilizzazione dei servizi secondo le rilevazioni Istat

Inoltre una quota del finanziamento è stata ripartita a scopo perequativo in proporzione alla differenza tra la copertura media nazionale attuale e la copertura calcolata per ogni singola regione in misura proporzionale al criterio demografico relativo alla popolazione 0-36 mesi

### 3.2. Obiettivo 2 "Consolidamento dei servizi esistenti e delle esperienze realizzate"

La nostra regione vanta un sistema di esperienze sulla prima infanzia, ormai stabili, che necessitano di essere messe a sistema per la creazione di una "banca dati" delle buone prassi da valorizzare sia a livello regionale che nazionali.

I servizi che nel 1997 venivano considerati integrativi al nido e in qualche modo "innovativi" per

l'epoca hanno, in dieci anni di concretezza, raggiunto un consolidamento tale da farli divenire – come esplicitamente riconosciuto nella legge regionale n. 30/2005 – parte integrante del sistema dei servizi per l'infanzia.

Il sostegno, anche economico, della Regione non è mutato nel tempo. Sia per i nidi comunali che per i servizi collaterali (secondo la dizione della ormai abrogata L.R. n. 30/1987) o integrativi al nido (secondo la dizione della L. 285/97) sono stati mantenuti i finanziamenti regionali erogati in base a criteri differenziati a seconda che si trattasse di asili nido o di servizi integrativi.

In particolare per gli asili nido il criterio di riparto dei fondi tra i Comuni ha tenuto conto del numero delle bambine e dei bambini iscritti, della presenza di bambini disabili e della ampiezza demografica dei Comuni prevedendo un contributo maggiorato per i comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti.

Per i Centri per bambine e bambini e per i Centri bambini e famiglie si è invece tenuto conto del numero degli iscritti, dell'orario settimanale di apertura del servizio e del calendario annuale di funzionamento.

Le priorità che informeranno l'azione regionale nel triennio di validità del Piano sono le seguenti:

- monitoraggio dell'attuazione della L.R. n. 30/2005 e del Reg. n. 13/2006 con riferimento al percorso di riqualificazione dei servizi già esistenti per evidenziarne criticità e punti di forza ed eventualmente ri-orientare le azioni messe in campo per la normalizzazione agli standard della legge.

- mantenere la diversificazione delle tipologie per dare una risposta personalizzata alla molteplicità dei bisogni, assicurando, a questo scopo, la flessibilità dell'organizzazione e della rete;

- destinare risorse regionali al consolidamento dei servizi esistenti;

- valorizzazione dell'esistente mediante iniziative di comunicazione pubblica destinate alle famiglie ed agli operatori del settore pubblico e privato al fine di instaurare un rapporto comunicativo virtuoso tra tutte le realtà coinvolte nei servizi per la prima infanzia.

### 3.3 Obiettivo 3 "Promuovere la sperimentazione di nuovi servizi per far fronte ai bisogni delle famiglie"

#### 3.3.1 Criteri generali delle sperimentazioni

I nidi d'infanzia e i servizi integrativi e i servizi sperimentali, in quanto centri educativi territoriali,

costituiscono il sistema educativo dei servizi per l'infanzia, con l'obiettivo di garantire una pluralità di offerte, promuovere il confronto tra i genitori e l'elaborazione della cultura dell'infanzia, anche attraverso il coinvolgimento delle famiglie e della comunità locale.

La Regione e gli Enti locali promuovono e realizzano la continuità dei nidi e dei servizi integrativi con gli altri servizi educativi, in particolare con la scuola dell'infanzia, con i servizi culturali, ricreativi, sanitari e sociali, secondo i principi di coerenza e di integrazione degli interventi e delle competenze.

In questo quadro la Regione promuove la sperimentazione di ulteriori forme di servizio - oltre quelli previsti dalla legge regionale - al fine di rispondere ai sempre nuovi ed emergenti bisogni delle famiglie in ordine alla cura ed alla educazione dei bambini.

Avvalendosi delle esperienze delle altre Regioni infatti possono già rinvenirsi alcuni esempi di servizi "innovativi" che potrebbero essere replicati nel territorio regionale quali esempi di sperimentazioni.

In particolare si può pensare alle seguenti esperienze:

Educatrice familiare (Regione Emilia Romagna)

Famiglie amiche (Regione Toscana).

Assistenti domiciliari all'infanzia (Provincia Autonoma Bolzano).

Nido in famiglia (Piemonte).

Tali esempi, non esaustivi, si propongono all'attenzione delle famiglie e dei soggetti pubblici e privati interessati alle sperimentazioni.

In ogni caso, ciò che la Regione Umbria intende sottolineare è che debbano comunque essere presenti nelle proposte di sperimentazioni alcune garanzie di qualità dei servizi.

In generale i criteri per assicurare la qualità dei servizi, ai quali debbono attenersi le sperimentazioni sono:

1. la previsione di qualifiche professionali adeguate al contesto del servizio che si intende attivare;
2. la sicurezza, igiene e salubrità dei locali sede dei servizi sperimentali;

3. un adeguato rapporto numerico operatori/bambini in relazione al contesto e all'organizzazione del servizio che si intende attivare.

Gli enti locali possono promuovere la sperimentazione di servizi educativi e di cura che garantiscano alle bambine e ai bambini opportunità di educazione, socializzazione e gioco.

Nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale i soggetti singoli ed associati del privato sociale ed i privati, al fine di rispondere a specifiche esigenze presenti sul territorio, possono promuovere servizi socio-educativi sperimentali per la prima infanzia anche mediante forme di autogestione da parte delle famiglie.

Per iniziativa delle famiglie che si associano possono essere realizzati servizi autogestiti, con caratteristiche strutturali e organizzative proprie, per la cura, l'educazione e l'animazione di bambine e bambini fino a tre anni di età. Tali servizi possono essere realizzati in spazi domestici.

Possono inoltre essere attivati servizi ricreativi che offrono ai bambini opportunità educative e formative attraverso la realizzazione di laboratori e atelier affidati a personale con specifica qualifica professionale nonché occasioni estemporanee di gioco e socializzazione, con la presenza di animatori con competenze nell'ambito socio-educativo per la prima infanzia, in luoghi appositamente strutturati che garantiscano sicurezza e igiene.

Al fine di creare una rete di conoscenze unitaria, nel caso di iniziative sperimentali è opportuno che il Comune ne tenga costantemente informata la Regione: i Comuni che intendono attivare le sperimentazioni propongono questa forma di servizio alle famiglie, adottando le necessarie modalità di informazione, di comunicazione e favorendo l'incontro e l'aggregazione tra genitori.

La durata della sperimentazione non può essere, di norma, inferiore ad un anno e superiore ai tre anni.

La Regione, sentiti gli enti locali interessati, si riserva la promozione di sperimentazioni che, per il loro carattere di innovazione o impatto su tutto il territorio regionale, necessitano di un coordinamento regionale.

I progetti di sperimentazione verranno sottoposti alla Conferenza dei Servizi e verrà, in ogni caso, assicurato il coinvolgimento del Comune territorialmente competente per il monitoraggio e la verifica dei risultati.

La Regione, a sostegno della realizzazione di servizi sperimentali, può prevedere contributi nel proprio bilancio, la cui entità è definita annualmente con atto amministrativo.

### 3.3.2 Compresenza di più tipologie di servizi nella medesima struttura

La legge regionale n. 30/2005 prevede la possibilità che diversi servizi possano essere ubicati nella stessa struttura, in modo da consentirne un pieno utilizzo e ampliare le opportunità di offerta. In tal caso, per realizzare gli obiettivi della legge, i soggetti titolari possono individuare moduli organizzativi promiscui rispetto ai tempi di apertura dei servizi e alla loro ricettività, ferma restando l'elaborazione di progetti pedagogici specifici in rapporto ai diversi moduli organizzativi ed il rispetto degli standard organizzativi di ciascuna tipologia.

In tale quadro di flessibilità, occorre anche tutelare le esigenze delle famiglie con contratti di lavoro part time (orizzontale o verticale) al fine di garantire loro la piena fruibilità dei servizi per la prima infanzia mediante forme di frequenza flessibili e diversificate.

### 3.3.3 Classi primavera o sezioni ponte.

L'esperienza delle "sezioni integrate tra nido e scuola dell'infanzia" non è nuova nel sistema dei servizi.

L'art. 26 del Reg. n. 13/2006 chiarisce che si tratta di servizi socio-educativi rivolti alle bambine e ai bambini in età compresa di norma tra i venti mesi e i tre anni, al fine di agevolare il un inserimento graduale nella scuola dell'infanzia, promuovendo la continuità anche attraverso una progettazione comune delle figure professionali coinvolte nei servizi.

L'esperienza delle Sezioni primavera è stata valorizzata nel corso dell'anno 2007 dall'Accordo del 14/6/2007 siglato in sede di Conferenza Unificata che ha aveva come obiettivo la promozione di un'offerta educativa integrativa e sperimentale per i bambini dai due ai tre anni.

Per l'anno scolastico 2007/2008 in particolare si è previsto che i finanziamenti dei Ministeri della Pubblica istruzione, delle Politiche per la Famiglia e del Ministero della Solidarietà sociale (pari a circa 30 milioni di euro) venissero utilizzate per l'attivazione di nuove sezioni primavera aggregate o alle Scuole dell'infanzia o agli Asili nido convenzionati con i comuni.

L'Accordo ha specificato alcune caratteristiche delle Sezioni primavera che qui interessa tenere in considerazione e ribadire data anche la loro importanza definitoria:

- le Classi primavera sono servizi socio-educativi che integrano l'offerta di asili nido e di scuole dell'infanzia che, a loro volta, restano le tipologie di base previste dall'ordinamento giuridico italiano;

- il Comune è il soggetto "regolatore" dell'offerta socio-educativa per bambini al di sotto dei tre anni, e pertanto sulla base della normativa regionale rilascia al titolare del servizio apposita autorizzazione al funzionamento.

Gli esiti del bando emanato dal Ministero della pubblica istruzione sono stati per l'Umbria il banco

di prova di un interesse molto alto per tale tipologia di servizio.

Al tavolo interistituzionale - Ufficio Scolastico Regionale, Regione, ANCI Umbria - di confronto che ha esaminato le domande sono pervenute ben 67 domande di accesso ai finanziamenti delle quali oltre la metà sono state presentate da parte di Scuole paritarie (36).

Interesse è stato mostrato comunque anche da parte delle scuole dell'infanzia statali (n. 7 domande), dei Comuni (9 richieste tra Asili nido comunali e Scuole dell'infanzia comunali).

Le restanti domande sono state presentate sia privato sociale che da altri soggetti pubblici (Ipab) e privati titolari di servizi per la prima infanzia.

Le richieste di finanziamento sono pervenute praticamente da tutto il territorio della regione e particolare attenzione all'iniziativa è stata prestata dalle realtà piccole dove probabilmente la presenza della scuola dell'infanzia è più capillare rispetto agli asili nido alle quali pertanto si rivolgono le famiglie per la cura dei bambini anche al di sotto dei tre anni.

Il gruppo paritetico nazionale ha ammesso a beneficiare del contributo nazionale 33 domande sulle 52 ammissibili.

In particolare i soggetti ammessi a finanziamento ministeriale per l'A.s. 2007-2008 sono:

Denominazione soggetto titolare del servizio

Comune

COOPERATIVA SOCIALE ACTL NEW

MONTEFRANCO

S.P.I.-"SAN LORENZO LERCHI"

CITTA' DI CASTELLO

"SCUOLA DELL'INFANZIA S. MARIA E S. GIULIANO"

CITTA' DI CASTELLO

COMUNE DI TERNI

TERNI

IL CERCHIO - S.C.S.

CASTEL RITALDI

IL CERCHIO - S.C.S.

GIANO DELL'UMBRIA

ISTITUTI RIUNITI DI RICOVERO E DI EDUCAZIONE OPERA PIA ASILO

CANNARA

IL CERCHIO - S.C.S.

SPOLETO

SCUOLA MATERNA DON LEONELLO

GUALDO CATTANEO

ASILIO NIDO - COMUNE DI AMELIA



AMELIA

ASILO NIDO COMUNALE

ORVIETO

COMUNE DI TORGIANO

TORGIANO

COMUNE DI COSTACCIARO

COSTACCIARO

SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE ACTTL

TERNI

"SACRO CUORE"-Scuola P.I. e Primaria

CITTA' DI CASTELLO

D.D. MARSCIANO 2 Circolo

FRATTA TODINA

ISTITUTO OMNICOMPRESIVO "G. G. PONTANO"

CERRETO DI SPOLETO

SCUOLA MATERNA M. IMMACOLATA

PERUGIA

SCUOLA DELL'INFANZIA "GESU' BAMBINO"

CASTELNUOVO DI ASSISI - ASSISI

SCUOLA DELL'INFANZIA "LA QUERCIA"

NARNI

SCUOLA INFANZIA P. "S. MARIA DELLA STELLA"

ORVIETO

SCUOLA MATERNA M.SS. DEL CAMPIONE

TODI

COMUNE DI TREVÌ

TREVÌ

ISTITUTO COMPRENSIVO NORCIA

NORCIA

SCUOLA MATERNA "OBLATE SACRA FAMIGLIA"

BEVAGNA

SCUOLA DELL'INFANZIA "S. CROCE" – CASA DEI BAMBINI "M. MONTESSORI"

PERUGIA

ASILO NIDO LA GIRANDOLA

MONTEFALCO

ISTITUTO COMPRENSIVO "N. ALUNNO"

FOLIGNO

ISTITUTO COMPRENSIVO ORVIETANO ALLERONA

CASTEL VISCARDO

COMUNE DI PERUGIA - "LATTE E CIOCCOLATA"

PERUGIA

COMUNE DI GUBBIO

GUBBIO

D.D. SAN GIUSTINO

SAN GIUSTINO

GUARDEA

Localizzazione delle Classi primavera finanziate per l'a.s. 2007/2008

Secondo la tipologia di soggetto titolare del servizio risulta che la maggior parte dei progetti sperimentali finanziati verrà realizzata presso scuole dell'infanzia paritarie (36,4%).

Sarà cura della Regione seguire la sperimentazione di questo primo anno per verificare come il nuovo servizio si inserisce nella rete e risponde alle esigenze delle famiglie [19].

Gli standard che qui si riportano cercano di armonizzare quanto più possibile le previsioni particolari della legge regionale n. 30/2005 e del Reg. n. 13/2006, ove presenti, e quanto approvato in sede di Conferenza Unificata.

Le Classi primavera in Umbria, giusto art. 26 del Regolamento regionale, accolgono bambine e bambini dai 20 mesi ai 36 mesi.

[19] È stato istituito il Tavolo regionale di confronto con funzioni di monitoraggio e verifica delle sezioni primavera attivate con i fondi ministeriali (Delib.G.R. 8 ottobre 2007, n. 1629) ed inviata una prima scheda ricognitiva ai servizi.

Requisiti di base per il servizio sono:

- la presenza di locali idonei sotto il profilo funzionale e della sicurezza, rispettosi delle norme vigenti in materia, e che rispondano alle diverse esigenze dei bambini (accoglienza, riposo, gioco, alimentazione, cura della persona, ecc.);

- l'allestimento con arredi, materiali, macro-strutture, in grado di qualificare l'ambiente educativo come contesto di vita, di relazione, di apprendimento;
- un orario di funzionamento flessibile che prevede un modulo orario di base (fino a 6 ore) ed un orario prolungato (fino a 8/9 ore);
- una dimensione contenuta del gruppo "omogeneo" di età, che può variare tra i 15 ed i 20 bambini in base al modello educativo ed organizzativo adottato. Al numero di bambini è possibile derogare in casi ed in realtà particolari (es. piccoli comuni);
- un rapporto numerico insegnanti-bambini orientativamente non dovrebbe essere superiore a 1:10, comunque tenendo conto dell'età dei bambini, dell'estensione oraria del servizio, della dimensione del gruppo, delle caratteristiche del progetto educativo con adeguata presenza di personale ausiliario qualificato;
- la predisposizione di specifiche forme di aggiornamento per il personale impegnato nei progetti sperimentali;
- l'allestimento di un programma di consulenza, assistenza tecnica, coordinamento pedagogico, monitoraggio e valutazione, che garantisca la completa affidabilità sotto il profilo educativo del nuovo servizio avviato.

Trattandosi di un progetto sperimentale, occorre mettere in evidenza gli elementi di qualità e di innovazione, che si riferiscono in particolare alla presenza di bambini di questa particolare fascia di età che richiedono una particolare "curvatura" del progetto educativo, come, ad esempio:

- cultura dell'accoglienza (strategie per l'inserimento graduale, rapporto con i genitori, ecc.),
- clima relazionale e affettivo (stabilità delle figure di riferimento, ecc.), attenzione ai bisogni primari dei bambini (alimentazione, pulizia, riposo, sicurezza),
- rapporto tra cura educativa e apprendimento,
- organizzazione degli spazi e dei momenti della giornata,
- forme di collegamento con esperienze precedenti e successive (nidi e scuole dell'infanzia).

Nel progetto può essere opportuno indicare anche le caratteristiche funzionali e pedagogiche degli spazi, degli arredi e delle macrostrutture gioco. È quanto mai opportuno che, oltre allo spazio-sezione, vi siano altri spazi dedicati (alimentazione, sonno, gioco, ecc.). Utile anche una possibile esemplificazione delle situazioni di una giornata-tipo del bambino.

Le famiglie contribuiscono con una retta ai costi per il funzionamento della nuova offerta educativa. La contribuzione richiesta alle famiglie che usufruiscono del nuovo servizio educativo integrativo è contenuta in una fascia parametrica che si colloca tra le rette richieste per la frequenza della scuola dell'infanzia e quella richiesta per i nidi d'infanzia, avuto riguardo alle particolari esigenze della fascia di età (igiene personale, alimentazione, cura, riposo, pulizia dei locali, ecc.).

Gli standard definitivi del servizio a livello regionale saranno adottati a seguito della conclusione delle sperimentazioni eventualmente attivate sul territorio con apposito atto di Giunta.

### 3.4 Obiettivo 4 "Promuovere l'integrazione dei servizi, sostenere le figure di coordinamento pedagogico, garantire la formazione permanente degli operatori"

L'obiettivo tende a valorizzare la qualificazione dei servizi tenendo in particolare considerazione la funzione di comunicazione e la formazione degli operatori.

In particolare, per raggiungere questo obiettivo le azioni da mettere in campo potranno includere:

- la promozione di partnership tra sistema pubblico e privato dei servizi e la realizzazione di progetti coordinati tra diversi servizi del sistema;
- la realizzazione di percorsi formativi per gli educatori, anche di scambio tra realtà regionali e interregionali utili alla condivisione degli obiettivi, delle progettualità e delle esperienze;
- la supervisione delle sperimentazioni in atto e la loro verifica di impatto;
- la realizzazione di attività formative per la qualificazione degli operatori del settore, anche tramite la stipula di apposita convenzione tra la Regione Umbria e la Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università degli Studi di Perugia al fine di istituire di corsi di formazione dedicati per l'acquisizione di competenze specifiche attinenti ai servizi per l'infanzia; avviare attività di studio su temi connessi alle professionalità educative nei settori dell'infanzia e del sociale.

Attività strategica del nuovo sistema è rappresentata dal coordinamento pedagogico, attività di livello professionale necessaria ai fini della programmazione educativa, dell'analisi dei bisogni delle famiglie, dell'elaborazione delle risposte, della formazione degli operatori e, più in generale, dell'attuazione del progetto pedagogico ed organizzativo dei servizi.

La Regione riconosce la funzione del coordinamento pedagogico come essenziale per garantire il raccordo tra i servizi per la prima infanzia, all'interno del sistema educativo territoriale, secondo principi di coerenza e continuità degli interventi sul piano educativo ed istituzionale, prefigurando in tal modo la realizzazione del sistema integrato.

Si ribadisce come la normativa regionale preveda, al fine di un efficace contenimento dei costi, che la funzione del coordinamento pedagogico può essere assicurata in forma singola o associata tra più strutture.

Saranno attivate specifiche iniziative di formazione rivolte agli operatori del settore ed ai coordinatori pedagogici al fine di garantire un confronto sistematico e la diffusione capillare della conoscenza dei vari orientamenti che hanno portato alla realizzazione di modelli organizzativi e pedagogici differenti.

Potranno inoltre essere individuate forme di raccordo tra tutte le figure del sistema volte a perseguire l'integrazione delle politiche educative con quelle scolastiche, sociali e sanitarie.

La Regione si impegna a monitorare il processo di integrazione tra i servizi attraverso:

- il sostegno agli scambi pedagogici;
- la sistematizzazione delle esperienze in modo tale da mettere in rete i risultati ottenuti.

Al fine di mettere a sistema le risorse disponibili, la Regione Umbria intende promuovere e sostenere iniziative formative permanenti dei nidi d'infanzia, dei servizi integrativi e sperimentali 0-3 anni, a gestione pubblica o privata anche mediante l'utilizzo dei fondi del Programma Operativo Regionale (POR).

Nell'ambito della formazione permanente degli operatori i coordinatori pedagogici svolgono compiti di programmazione e sostegno tecnico.

La formazione si orienterà verso saperi plurimi, la cui divulgazione può avvenire sia con l'apporto diretto del coordinatore pedagogico nella conduzione dei corsi, sia con l'apporto di esperti nelle aree disciplinari per le quali si richiede un approfondimento particolare. Le tematiche oggetto dei corsi dovranno assumere il tema dell'integrazione come paradigma della progettualità pedagogica.

Allo stesso modo il coordinatore pedagogico potrà sollecitare la visibilità delle competenze tecnico-operative acquisite nel tempo dagli operatori dei servizi, prevedendo per quanto attiene ad alcuni corsi, la conduzione da parte degli stessi, in un'ottica di valorizzazione del capitale professionale acquisito.

Particolare attenzione sarà prestata alla realizzazione di appositi corsi di riqualificazione per gli operatori sprovvisti del titolo di studio previsto dalla legge regionale n. 30/2005 ma in possesso del periodo di esperienza richiesto dalla medesima legge regionale come integrata dal successivo Reg. n. 13/2006.

La Regione, sulla base della disponibilità di ciascun anno finanziario, potrà promuovere iniziative di formazione, in forma associata o singola, che favoriscano:

- forme di aggregazione tra soggetti gestori, pubblici e privati, orientate allo scambio e alla definizione di obiettivi formativi comuni, funzionali a creare omogeneità sul territorio;
- corsi intensivi di formazione, particolarmente in occasione dell'apertura dell'anno educativo;
- corsi di formazione dilazionati durante l'anno.

La Regione si impegna ad attivare per l'anno 2008 un apposito gruppo di lavoro al fine dell'emanazione di un atto di indirizzo dedicato alle funzioni ed ruolo del coordinatore pedagogico.

### 3.5 Obiettivo 5 "Qualificare i servizi pubblici e privati destinati alla prima infanzia, attraverso un percorso graduale di accompagnamento all'accREDITAMENTO"

La legge regionale n. 30/2005 individua, in linea generale, i requisiti aggiuntivi che nel qualificare un servizio debbono essere rispettati al fine della concessione dell'accREDITAMENTO.

Essi toccano:

- a) la presenza del coordinamento di un team pedagogico sulla base di quanto stabilito dall'articolo 18 della legge regionale n. 30/2005;
- b) la previsione di sistematici interventi di formazione per gli operatori;
- c) la elaborazione di un progetto individuale personalizzato per bambine e bambini con particolari esigenze;
- d) la definizione della Carta del Servizio;
- e) la definizione di una programmazione didattica annuale;
- f) l'attuazione, nel rapporto con gli utenti, le condizioni di accesso ai servizi di cui all'articolo 15 e la partecipazione delle famiglie di cui all'articolo 8, sia attraverso la costituzione di organismi di gestione sia attraverso la collaborazione con i genitori.

Tali requisiti saranno declinati, nell'apposito regolamento regionale, in standard quantificabili e misurabili al fine del rilascio dell'accREDITAMENTO.



La procedura di accreditamento sarà, proprio per la natura dell'istituto, ad adesione volontaria e vedrà l'attivazione della Commissione di valutazione per l'accreditamento, organo interistituzionale deputato non solo all'espressione del necessario parere per il rilascio ma anche a fornire attività di accompagnamento e sostegno ai comuni e ai soggetti privati in merito alle procedure di accreditamento dei servizi educativi (art. 14 della L.R. n. 30/2005).

Al fine di supportare il processo di qualificazione dei servizi è stata attivata, in via sperimentale, nel mese di giugno 2007 una specifica convenzione con la Facoltà di Scienze della formazione dell'Università degli Studi di Perugia per lo svolgimento di 15 tirocini di formazione ed orientamento di laureati [20] della durata di 130 ore che prevede attività di aula e sul campo (sopralluoghi presso i servizi).

La formazione ha avuto come obiettivo quello di avviare il modello complessivo di accreditamento nella sua logica e struttura e di costruire, in via sperimentale, gli strumenti di rilevazione (soggetti a pretesting), e formare persone qualificate che, in già nella fase di prima applicazione del regolamento regionale sull'accreditamento, potranno valutare i servizi e supportino l'attività della Commissione regionale per l'accreditamento.

Per attivare un processo virtuoso di qualità, convenendo che la qualificazione dei servizi abbia una natura incrementale, la Regione Umbria si impegna ad accompagnarne lo sviluppo con azioni di sostegno alla qualificazione del sistema integrato dei servizi che prevedano il raggiungimento graduale degli standard di qualità richiesti.

Con appositi atti amministrativi, nei limiti delle risorse nazionali e regionali disponibili, verranno quindi individuati i servizi da finanziare nonché i criteri e le modalità di concessione dei finanziamenti e i requisiti da raggiungere in ciascuno step del percorso di qualificazione.

Al fine di valorizzare il ruolo regolatore dei Comuni e individuare un punto unico di monitoraggio dell'evoluzione del sistema, i fondi saranno assegnati ai Comuni che li utilizzeranno in conformità alle prescrizioni regionali di volta in volta stabilite.

[20] Sono stati selezionati i seguenti titoli di studio: Laurea magistrale in Scienze della Formazione primaria, Scienze dell'Educazione; Laurea triennale in Scienze della Professionalità educativa; Laureati iscritti ai corsi di dottorato di ricerca nelle discipline delle Scienze dell'Educazione.

#### 4. Altre prescrizioni affidate al piano triennale

##### 4.1 Rapporto numerico tra personale e bambini

Un adeguato rapporto numerico tra personale e bambini è uno dei principali elementi che concorrono a determinare la qualità dei servizi.

Per questo motivo i criteri da tenere presenti nella determinazione di esso debbono tenere conto della natura del servizio offerto, delle caratteristiche della struttura, del numero, dell'età, delle caratteristiche dei bambini accolti, nonché dei tempi di apertura dei servizi.

Con particolare riferimento all'età dei bambini e ai tempi dell'apertura dei servizi, vengono di seguito indicati i rapporti numerici tra bambini, personale educatore e personale addetto ai servizi generali, ferme restando le condizioni di maggior favore previste nei contratti di lavoro.

Il personale educativo operante nel servizio deve essere in rapporto massimo di 1 unità ogni 8 bambini, tenendo conto dell'orario di funzionamento giornaliero e dell'organizzazione del servizio anche con riferimento all'età dei bambini accolti ed alla frequenza degli stessi.

Per facilitare i processi di integrazione dei bambini disabili, o che si trovano in particolari situazioni di disagio o di svantaggio socioculturale, e in relazione al numero o alla gravità dei casi occorre:

- ridurre il numero dei bambini accolti, o, in alternativa,
- prevedere la presenza di un educatore di aiuto alla sezione con orario di servizio correlato alle esigenze del bambino.

Il personale educativo deve essere integrato con almeno 1 unità educativa in caso di presenza di lattanti (bambini fino a 12 mesi) in numero superiore al 30% del totale.

Al fine di non compromettere il rapporto numerico tra educatori e bambini e tenendo conto della presenza di entrambi, va assicurata, di norma, la necessaria sostituzione del personale da effettuarsi mediante figure della stessa qualifica e profilo professionale.

All'interno del servizio deve essere presente personale con funzione di ausiliario addetto alla cucina e di ausiliario addetto ai servizi generali. Tali attività possono essere svolte da personale interno o esterno.

Per quanto riguarda il personale ausiliario addetto alla cucina il rapporto massimo è di una unità ogni 25 bambini.

Per quanto riguarda il personale addetto ai servizi generali, occorre distinguere a seconda che le attività di pulizia, guardaroba ecc. vengano svolte con personale interno, oppure mediante l'utilizzo di contratti con ditte private: nel caso che tutte le attività vengano svolte da personale interno, il rapporto numerico medio tra addetti ai servizi generali e bambini non può essere superiore a un addetto ogni venti bambini, escluso il personale di cucina.

Tale rapporto potrà variare qualora le attività di cui sopra vengano svolte in tutto o in parte da personale esterno o qualora il numero dei bambini sia inferiore a 25.

Sono fatte salve le eventuali diverse prescrizioni in materia previste da altre fonti per ciascuna specifica tipologia di servizio (per esempio come già ricordato per le sezioni primavera il rapporto numerico è stato di norma stabilito in n. 1 operatore ogni 10 bambini).

Il requisito del rapporto numerico personale/bambini può essere valutato in maniera flessibile rispetto all'organizzazione proposta per i servizi sottoposti a sperimentazione. Data la natura degli stessi, infatti, risulterebbe incongruo applicare un rapporto numerico prestabilito che potrebbe vanificare il carattere innovativo del servizio.

#### 4.2 Criteri generali per l'assegnazione dei finanziamenti

Per il finanziamento del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia saranno utilizzate le risorse del Bilancio regionale assegnate alla UPB 10.1.008 "Servizi socio-educativi per la prima infanzia" nella quale specificamente sono previsti capitoli di spesa dedicati all'attuazione della L.R. n. 30/2005.

Per l'anno 2007 le risorse regionali disponibili nel complesso per tale funzione sono state pari a complessivi € 1.995.053.

Il Bilancio regionale 2008 mantiene inalterate tali somme consolidando pertanto l'aumento a partire dall'anno 2006 delle risorse dedicate al settore.

Il riparto delle risorse, per gli anni di validità del presente Piano triennale, verrà effettuato con il programma annuale di cui all'art. 10 della L.R. n. 30/2005 cui spetta la determinazione dei contributi a favore dei comuni singoli o associati e la deliberazione in merito agli ulteriori finanziamenti da erogare anche a favore di soggetti privati.

I criteri di massima in base ai quali provvedere al riparto terranno conto dei seguenti elementi:

- le priorità assunte dagli atti di programmazione regionale per lo sviluppo del sistema;
- le caratteristiche specifiche del territorio relativamente alla disponibilità dei servizi socio-educativi per la prima infanzia ed al bisogno espresso;
- le specifiche caratteristiche dei servizi (orari, prestazioni, utenti ecc.);

- cofinanziamento dei titolari/gestori dei servizi.

Con appositi atti di Giunta si provvederà alla precisazione dei criteri e alla definizione delle modalità di finanziamento che saranno considerate più idonee a perseguire gli obiettivi di consolidamento, sviluppo e qualificazione del sistema nell'ottica della convergenza tariffaria tra i servizi della medesima tipologia, dell'abbassamento generale delle rette a carico delle famiglie e della loro progressività.

Ai fondi regionali potranno essere aggiunti eventuali ulteriori finanziamenti comunitari, nazionali o derivanti da altre fonti del bilancio regionale.

Si segnala ad esempio che il Programma di sviluppo rurale dell'Umbria PSR (2007-2013), nel prevedere la Misura 3.1.1 "Diversificazione verso attività non agricole" [Asse 3 artt. 52, a), i), e 53 Reg. (CE) n. 1698/2005] "prevede il sostegno di interventi finalizzati alla diversificazione attraverso

- il potenziamento della recettività turistica, la qualificazione dell'offerta agrituristica, lo sviluppo dell'offerta didattica, ricreativa e sociale

- lo sviluppo delle attività artigianali e commerciali non agricola mediante il recupero di antichi saperi della tradizione rurale (...)"

In particolare poi la misura viene articolata prevedendo una specifica azione "Azione a) - Investimenti per la diversificazione in attività turistica, ricreativa e sociale".

Tra le tipologie di investimento ammissibile individua una tipologia specifica per il finanziamento di investimenti per attività sociali e ricreative (per esempio centri di ippoterapia, di riabilitazione e convalescenza, baby parking, intrattenimento terza età) con realizzazione di:

- itinerari ed aree attrezzate aziendali per la recettività e attività ricreative, ivi comprese le connesse attrezzature (per esempio percorsi salute attrezzati, punti di sosta e ristoro per visitatori, spazi all'aperto attrezzati per attività ricreative per adulti e bambini).

- strutture e attrezzature per le attività sociali (per esempio addestramento di cani per non vedenti e poliziotto, ippoterapia, recuperi riabilitativi, beauty farm).

A sua volta, riconfermando l'impegno preso con la sottoscrizione del Patto di stabilità fiscale e tariffaria, la Legge finanziaria 26 marzo 2008, n. 4 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale di previsione 2008 e del bilancio pluriennale 2008/2010. Legge finanziaria 2008, ha previsto uno stanziamento di € 1.500.000,00 per ciascuno degli anni 2008-2009-2010 finalizzato all'adozione di "provvedimenti a favore della riduzione degli oneri gravanti sugli utenti degli asili nido pubblici e/o convenzionati".

Al fine di valorizzare il ruolo regolatore dei Comuni e individuare un punto unico di monitoraggio dell'evoluzione del sistema, i fondi del settore Istruzione saranno assegnati ai Comuni che li utilizzeranno in conformità alle prescrizioni regionali di volta in volta stabilite.

#### 4.3 Omogeneità dei titoli di studio e dei profili professionali

Al Piano triennale viene affidato, dalla legge regionale n. 30/2005, il delicato compito di dare omogeneità ai titoli di studio previsti per il settore.

La legge regionale n. 30/2005 ha innovato il sistema in maniera profonda al fine di innalzare il livello qualitativo dell'offerta dei servizi, prevedendo quale unico requisito di accesso per la qualifica di educatore professionale la laurea (triennale e/o specialistica). Una deroga è prevista per gli operatori con 365 giorni di esperienza [21] per i quali debbono essere previsti ed organizzati appositi percorsi di qualificazione/riqualificazione anche mediante accordi con l'Università degli Studi di Perugia.

Occorre comunque considerare altri elementi che rendono il sistema ancor più complesso:

- da un lato il contratto collettivo Nazionale di Lavoro 1998-2001 del personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali per la revisione del sistema di classificazione del personale che, espressamente, inserisce l'educatore negli asili nido e figure assimilate nella categoria C;

- dall'altro le recenti sentenze della Corte costituzionale n. 370 del 2003 [22] e n. 320 del 2004, che hanno affermato che la disciplina dei nidi d'infanzia ricade nell'ambito della materia dell'istruzione e quindi è materia di legislazione concorrente.

Si è fermamente convinti, poi, che il percorso di qualificazione del sistema debba necessariamente possedere un carattere di gradualità in quanto si innesta su un mondo già esistente anche se non regolamentato precedentemente.

Grazie a quanto più volte ribadito dalla Corte costituzionale, ciò che sostanzia nel merito il riparto di competenze per la materia oggetto del presente Piano viene a dare una nuova lettura anche di quanto previsto nella normativa regionale [23].

Pertanto accogliendo le osservazioni ormai consolidate della Corte costituzionale, ed applicando le previsioni dell'art. 117 della costituzione e delle leggi nazionali che individuano i principi fondamentali della materia, per il triennio di validità del presente piano, ai sensi dell'art. 6 della Legge 1044/71 e in attesa dell'emanazione dei provvedimenti previsti dall'art. 129 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, nonché della normativa conseguente alla sentenza della Corte costituzionale n. 370 del 2003 e n. 320 del 2004, che hanno affermato che la disciplina dei nidi d'infanzia ricade "nell'ambito della materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino)", i titoli di studio previsti per l'accesso ai posti di educatore per i servizi educativi per la prima infanzia sono i seguenti:

- diploma di laurea triennale di cui alla classe 18 del DM 4 agosto 2000 Classe delle lauree in scienze dell'educazione e della formazione e titoli equipollenti, equiparati, o riconosciuti ai sensi di legge;
- laurea magistrale nella classe 87/S - scienze pedagogiche di cui al DM 28 novembre 2000 e titoli equipollenti, equiparati, o riconosciuti ai sensi di legge;
- diploma di laurea in pedagogia;
- diploma di laurea in scienze dell'educazione;
- diploma di laurea in scienze della formazione primaria;
- lauree specialistiche equipollenti ai sensi del Decreto Interministeriale 5 maggio 2004;
- lauree equipollenti ed equiparate ai sensi di legge;
- master universitari di primo e di secondo livello e corsi di perfezionamento di alta formazione purché vertenti su tematiche educative per l'infanzia e altri corsi di formazione vertenti su tematiche educative per l'infanzia, svolti presso centri riconosciuti o accreditati dalle Regioni.
- diploma di maturità magistrale;
- diploma di maturità rilasciato dal liceo socio-psico-pedagogico;
- diploma di abilitazione all'insegnamento nelle scuole di grado preparatorio.

Per svolgere le funzioni di educatore animatore, oltre ai titoli previsti dalla L.R. n. 30/2005, per il periodo di validità del presente Piano, sono ammessi i seguenti titoli:

- diploma di dirigente di comunità;
- diploma di tecnico dei servizi sociali e assistente di comunità infantile;
- operatore servizi sociali e assistente per l'infanzia.

Inoltre nel pieno rispetto dello spirito della legge regionale, al fine di valorizzare l'esperienza degli operatori in servizio:

- al fine di garantire il rispetto degli impegni contrattuali relativi ad i contratti a tempo indeterminato, il personale in servizio, alla data del 09/07/2007 [24], con rapporto di lavoro a tempo indeterminato presso i servizi rivolti all'infanzia o la qualifica di titolare della ditta/società potrà continuare a svolgere le funzioni di educatore.

- al fine di garantire uniformità nei termini temporali anche per il computo dell'esperienza nel settore prevista per gli operatori in ogni caso sprovvisti del titolo di studio, si indica come termine per il computo la data del 09/07/2007 o il termine, in questo caso, di maggior favore previsto dai singoli regolamenti comunali ove adottati.

- per il triennio di validità del Piano la funzione del coordinamento pedagogico di cui all'art. 18 della L.R. n. 30/2005, potrà essere svolta, in analogia con quanto previsto per gli educatori, da coloro che – alla data del 09/07/2007 o al termine, in questo caso, di maggior favore previsto dai singoli regolamenti comunali ove adottati – abbiano maturato almeno trecentosessantacinque giorni di esperienza, anche non continuativa, nello svolgimento di tali funzioni.

Salvo quanto previsto dalla normativa statale, a far tempo dal 1° gennaio 2011 saranno ritenuti validi per l'accesso i soli diplomi di laurea previsti dalla legge regionale n. 30/2005 e i titoli dichiarati equipollenti.

I titoli validi a tale data continueranno ad avere valore per il personale che ha prestato servizio entro tale termine e per il quale verranno realizzati appositi corsi di riqualificazione ai sensi dell'art. 22 c.4 della L.R. n. 30/2005.

Tali indirizzi, ove ritenuto necessario ed opportuno, potranno essere oggetto di apposita integrazione a livello normativo.

A tal fine si provvederà ad richiedere un formale chiarimento al Governo in merito e ad individuare percorso condiviso in cui sia forte l'impegno delle parti sociali e delle istituzioni al fine di garantire, anche attraverso l'innalzamento del titolo di studio, l'esigenza fondamentale del sistema dei servizi per la prima infanzia: l'innalzamento della loro qualità.

[21] Si veda anche la Delib.G.R. 10 settembre 2007, n. 1454 che ha riconosciuto come esperienza anche lo svolgimento del Servizio civile nazionale.

[22] Si veda par.1.2

[23] In particolare:

- [Sentenza 370/2003] la disciplina degli asili nido, considerate le funzioni educative e formative, nonché in considerazione della finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori, ricade

nell'ambito della materia dell'istruzione, nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, pertanto rientra nella potestà legislativa concorrente (fatti salvi gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli "trasversali" di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione). La Corte nega pertanto che la suddetta disciplina possa essere ricondotta alla potestà residuale delle Regioni.

- [Sentenza 320/2004] confermando quanto già affermato con sent. n. 370/2003 ribadisce come il legislatore statale in questa materia possa determinare i principi fondamentali della materia ma non dettare una disciplina dettagliata ed esaustiva;

- [Sentenza 120/2005] la Corte difende la competenza delle Regioni a disciplinare gli standard strutturali e qualitativi per gli asili nidi in quanto essi non si identificano né con i livelli essenziali delle prestazioni (ma attengono all'esclusivo assetto organizzativo e gestorio degli asili nido) né tali elementi possono essere ricompresi nelle norme generali sull'istruzione (cioè in quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione e che, dunque, presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello lato sensu organizzativo)

- [Sentenza 153/2006] con riferimento ad altro settore altrettanto di potestà concorrente, le "professioni", la Consulta afferma "l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e i titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera di singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale (sentenze n. 40 del 2006, n. 424 e n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003)".

Ed inoltre "l'indicazione, da parte della legge regionale (Piemonte n.d.R.), di specifici requisiti per l'esercizio della professione di educatore professionale, anche se in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa statale, viola senza dubbio la competenza dello Stato, risolvendosi in un'indebita ingerenza in un settore, quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio della professione, costituente principio fondamentale della materia".

[24] la data del 9/7/2007 è quella individuata dal Reg. n. 13/2006 per la richiesta di autorizzazione al funzionamento dei servizi già operanti salvo diverse disposizione dei regolamenti comunali ove adottati

#### 4.4 Criteri generali per la realizzazione del monitoraggio e la valutazione della qualità

Il monitoraggio e la valutazione dello sviluppo degli obiettivi del presente piano verranno realizzati dal Centro regionale di documentazione, aggiornamento e sperimentazione sull'infanzia (previsto all'art. 20 della legge regionale n. 30/2005) che, essendo strumento di supporto alle funzioni di indirizzo e programmazione sulla materia, rappresenta anche la sede più idonea di realizzazione delle attività di monitoraggio.

In particolare, anche considerati gli impegni finanziari per l'anno scolastico 2007-2008 è stato



avviato il monitoraggio dell'esperienza delle "sezioni primavera".

A livello regionale, gli esiti in itinere del lavoro del tavolo di confronto con Anci e Ufficio scolastico regionale, previsto dall'Accordo in conferenza unificata del 14/6/2007 verranno condivisi con i soggetti istituzionali e sociali interessati alla materia dei servizi prima infanzia nell'ottica di quanto già sancito dalla Delib.G.R. 8 ottobre 2007, n. 1629 istitutiva del Tavolo regionale di confronto per tali servizi.

Il monitoraggio dei progetti finanziati può rappresentare un utile strumento, tra gli altri possibili, per "rilanciare" l'offerta dei servizi per la prima infanzia poiché le sezioni rappresentano una positiva contaminazione tra nido e scuola dell'infanzia che si innesta, in Umbria, su una tradizione pedagogica d'avanguardia e attenta ai bisogni delle bambine e dei bambini.

Un'ulteriore fase del monitoraggio a livello regionale è costituita dall'attuazione dell'art. 38 del Reg. n. 13/2006 che, nello specifico, così recita:

"Il comune competente acquisisce dal soggetto che richiede l'autorizzazione all'istituzione e al funzionamento dei servizi socioeducativi per la prima infanzia, i dati comprovanti il possesso dei requisiti di cui all'articolo 35 e li trasmettono al Sistema informativo sociale regionale.

2. Il comune trasmette al Sistema informativo sociale regionale, entro il 28 febbraio di ogni anno, i seguenti dati di consuntivo relativi ai servizi socio-educativi per la prima infanzia, pubblici e privati autorizzati, riferiti al 31 dicembre dell'anno precedente:

- a) dati individuali inerenti le bambine i bambini e le famiglie;
- b) numero delle bambine e dei bambini effettivamente frequentanti, con riferimento ai diversi mesi di apertura del servizio;
- c) numero degli operatori impiegati, distinti in educatori ed operatori ausiliari e relativi titoli di studio posseduti;
- d) periodo di apertura e costo totale del servizio a carico dell'ente titolare e/o gestore del servizio;
- e) ammontare della retta mensile a carico delle famiglie".

In particolare è stata condivisa con i Comuni e formalmente adottata con Det. 22 febbraio 2008, n. 1054 [25] una scheda di rilevazione di tali dati che i Comuni inviano annualmente alla Regione al fine di seguire l'evoluzione dei servizi e rispondere nel miglior modo possibile alle esigenze delle famiglie.

Sarà poi avviata una valutazione della qualità dei servizi erogati in stretto collegamento con il

percorso di accreditamento.

[25] Pubblicata sul BUR 13 del 19/3/2008

5. Applicazione dei criteri di equità nella compartecipazione economica delle famiglie al costo di gestione del servizio

La questione dei servizi educativi per la prima infanzia può rappresentare un qualificato banco di prova anche per la politica regionale rispetto a due temi essenziali per lo sviluppo del territorio in quanto il tema oltre ai diritti dei bambini tocca:

- le politiche di sostegno alle famiglie;

- le politiche di sostegno alle donne.

Come mettono chiaramente in luce i documenti europei, i servizi socio educativi per la prima infanzia non rappresentano solo un servizio per le bambini ed i bambini ma anche un servizio per le famiglie che consente una tutela del diritto al lavoro ed alle pari opportunità.

In questo senso la disponibilità dei servizi di qualità garantisce entrambe le istanze, ma una considerazione simile deve anche tenere in debita considerazione quello che è il costo del servizio per le famiglie stesse.

Come servizi a domanda individuale specifica, i servizi socio-educativi per la prima infanzia pubblici, rientrano tra quelli per i quali la normativa vigente prevede la compartecipazione alla spesa sulla base della situazione economica della famiglia.

Pur non essendovi un obbligo normativo univoco ed univocamente rispettato [26], i servizi per la prima infanzia dovrebbero rientrare nel più ampio campo di applicazione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) introdotto sperimentalmente in Italia alla fine degli anni novanta allo scopo di individuare "criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche" (art. 1, D. Lgs. 109/98).

L'ISEE (indicatore di situazione economica equivalente), come è noto, permette un'analisi sia della situazione reddituale che patrimoniale del soggetto richiedente, considerando congiuntamente anche la composizione del nucleo familiare cui lo stesso soggetto appartiene, sia in termini di numerosità sia di caratteristiche. Si tratta di uno strumento rappresentativo del benessere della famiglia, che

consente di effettuare confronti diretti anche tra nuclei familiari diversi per composizione e caratteristiche.

Anche in Umbria, come nota il Rapporto per l'Italia in generale, l'applicazione dell'ISEE per i servizi socio-educativi per la prima infanzia, /riscontra una disomogeneità che comporta una differenziazione di costo dei servizi tra i diversi territori comunali.

Allo scopo di favorire l'equità della distribuzione della spesa a carico degli utenti per i servizi socio-educativi per la prima infanzia e di fornire degli orientamenti operativi ai Comuni, la Regione Umbria nell'esercizio delle funzioni di programmazione e coordinamento degli interventi nel settore intende dare vita ad un percorso di armonizzazione dell'istituto anche mediante incontri aventi carattere formativo di alto livello, destinati a funzionari e dirigenti dei Comuni, con l'obiettivo ultimo di pervenire alla definizione di concordate ed unitarie linee di indirizzo regionali sull'applicazione dell'ISEE e rendere conseguentemente omogenee le decisioni e le procedure applicative.

In quest'ottica si intende anche avviare un tavolo di confronto e coordinamento al fine di definire criteri condivisi per la definizione delle rette al fine di creare, fatte salve le competenze del Comune, una tendenziale uniformità su tutto il territorio regionale almeno per ciò che riguarda le caratteristiche dei servizi ed il peso delle stesse nel calcolo del costo dei servizi pubblici per la prima infanzia.

[26] Tale dato risulta chiaramente anche dal Rapporto ISEE 2006 Implementazione, popolazione e selettività dell'Indicatore della Situazione Economica del Ministero della solidarietà sociale.

## Allegato statistico (2)

(1) Pubblicata nel B.U. Umbria 25 giugno 2008, n. 30, suppl. straord.

(2) Si omette l'allegato statistico comprendente le tabelle da 1 a 17.