

SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

VIII Legislatura

N. 130

17 gennaio 2007

PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL CONSIGLIERE VARANI

DISPOSIZIONI PER L'INTRODUZIONE DEL SERVIZIO "TAGESMUTTER" NEI SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA DELL'EMILIA-ROMAGNA

Oggetto consiliare n. 2114

RELAZIONE

1. Servizi prima infanzia: contesto normativo e bisogni crescenti

Il legislatore regionale emiliano-romagnolo ha introdotto modifiche rilevanti, nell'arco dell'ultimo quinquennio, alle norme ed all'organizzazione del sistema dei servizi alla prima infanzia. Stiamo parlando, è bene annotarlo in premessa, della fascia di età 0 – 3 anni. La "legge quadro" in materia di servizi educativi per la prima infanzia – la n. 1 del 2000 – e ancor di più le successive consistenti modifiche, introdotte con la n. 8 del 2004, sono rivelativi della presa di coscienza dell'impatto crescente sui servizi per l'infanzia della domanda costantemente in aumento da parte delle famiglie. Pur in presenza di una elevatissima risposta (mediamente 3 su 10 bambini trovano risposta nel sistema dei nidi per l'infanzia dell'Emilia-Romagna), il bisogno persiste ed anzi cresce, dovuto, come noto, alla elevata percentuale occupazionale della regione, soprattutto femminile, coi relativi problemi di gestione familiare. Ne è prova, in quasi tutti i comuni, l'elevato numero di domande di accesso ai nidi inevase. D'altra parte è evidente che i costi dei servizi per l'infanzia, soprattutto per la fascia di età 0 – 3 anni, sono elevatissimi e rappresentano una delle voci più rilevanti nei bilanci degli Enti locali, tanto da aver spinto molti Comuni a ricercare e progettare soluzioni gestionali coordinate e innovative che rendano più efficiente e contenibile la spesa, sempre ovviamente con la dichiarata preoccupazione di non abbassare la qualità del servizio. Al di là degli esempi, quello che qui serve annotare è il problema della difficile espansione, causa costi, del nido tradizionale, pur essendo il più richiesto, con la conseguente azione degli Enti locali per trovare soluzioni gestionali o integrative per rispondere alla domanda. Il legislatore regionale ha preso coscienza in qualche modo della situazione, introducendo una gamma di servizi ulteriori, più flessibili, a vari livelli (sinteticamente definiti sperimentali e integrativi). Il tutto è previsto nell'ambito del sistema di servizi integrativi alla prima infanzia. Il legislatore si è naturalmente sempre affrettato ad esplicitare che tale scelta è orientata a presidiare e mantenere la qualità dei servizi, senza abbassare la qualità complessiva dell'offerta. Ciò è comunque rivelativo dell'impossibilità di espandere la risposta dei servizi all'infanzia se non introducendo nuovi servizi a minor costo e a più alta flessibilità, per cercare di evadere l'alto numero di richieste e bisogni. Il presente progetto di legge s'inserisce in questo ragionamento. Non è poi ultima annota-

zione, il segnalare che la legge regionale riconosce pari ruolo a servizi pubblici e privati e riconosce altresì pluralismo delle offerte educative e diritto di scelta dei genitori (art. 1, comma 2). Questa leva normativa e ideale è utile e molto significativa per il ragionamento successivo.

2. Le attuali tipologie dei servizi e la questione sperimentale

La legge sui nidi prevede sostanzialmente tre tipologie di servizi per l'infanzia: i servizi educativi per l'infanzia (in buona sostanza i nidi), i servizi integrativi (ad es. centri per bambini e genitori e spazi bambini) e i servizi sperimentali ("tra cui" – specifica la norma – educatore familiare e domiciliare, che hanno una serie di vincoli differenziati). Le direttive applicative spiegano dettagliatamente, al punto 7, le ragioni oggettive – ad es. liste d'attesa – che possono giustificare, anzi che "impongono di percorrere più soluzioni . . . meno gravose dei servizi tradizionali". Questa è una leva per il ragionamento che vogliamo fare. Il comma 7 dell'art. 3 spiega che Regione ed Enti locali, "anche valorizzando esperienze di altri soggetti", promuovono sperimentazioni "in particolari situazioni sociali e territoriali ovvero per fare fronte a emergenti bisogni". Il quesito che sottende il presente Pdl è: a fronte della realtà dei bisogni crescenti e inevasi, visto il permanere di importanti liste d'attesa per l'accesso ai nidi, avvertito il permanere anche del (libero e legittimo) "fai da te" delle famiglie che non trovino risposte nel sistema dei servizi, le risposte previste dalla legge regionale sono sufficienti e adeguate? E' evidente che la risposta oggi è, sul piano quantitativo, non sufficiente. Pertanto, ulteriore quesito, è possibile introdurre qualche nuovo servizio che risponda alle domande ed abbia requisiti sufficienti ed elevati di qualità e affidabilità, per andare incontro alle domande inevase e sostenere l'azione dei Comuni? La risposta del presente Pdl, spiegata più estesamente alla fine della relazione, è che il servizio Tagesmutter possa essere questa ulteriore, innovativa e necessaria risposta.

3. La qualità dei servizi e il nodo del titolo di studio

La questione della qualità da assicurare al sistema dei servizi per la prima infanzia è centrale. Il legislatore ha cercato di assicurare tale qualità attraverso una serie di percorsi e requisiti professionali e strutturali. Una enfasi particolare è posta dalla legislazione regionale e dalle direttive sul tema dei titoli di studio, che non tocca però i servizi ricreativi. Questo Pdl, tenendo conto di come è cresciuto questo servizio in alcune realtà italiane, ritiene che l'esperienza diretta – stiamo parlando di una "madre di giorno" a svolgere il servizio – ed una formazione adeguata in collegamento con una organizzazione non lucrativa che abbia le necessarie professionalità, pongano basi e premesse valide e affidabili sul piano professionale per assicurare la qualità del servizio. Non è quindi posto come precondizione, in questo Pdl, il possesso di determinati titoli di studio, bensì è condizione la formazione e il collegamento con una organizzazione non lucrativa. Non si vuole con questo Pdl teorizzare in alcun modo la irrilevanza e non validità dei titoli di studio. Semmai si vuole qui sostenere che ci possono essere condizioni professionali e formative ugualmente valide, che compensano e offrono analoghe garanzie, senza dequalificare il sistema complessivo, dovendo il legislatore andare incontro alla domanda delle famiglie e tener conto della realtà. Realtà che oggi ci ricorda che non stiamo rispondendo appieno alla domanda di servizi all'infanzia. Come andiamo incontro alle migliaia di famiglie che non stanno trovando supporto? Questo Pdl è dell'avviso che, per la Tagesmutter, l'aspetto professionale possa essere validamente assicurato dalla formazione iniziale e dal collegamento obbligatorio con una organizzazione non lucrativa che garantisca (non facoltativamente) aggiornamento e assistenza pedagogica. Si può oggettivamente ritenere ciò di minor qualità, rispetto ad esempio ad un educatore familiare che non è soggetto ad autorizzazione, pur avendo l'obbligo di un determinato

titolo di studio? Quale dei due servizi è più "presidiato" nell'interesse dell'utenza?

4. Legge o direttiva?

Altra questione da dirimere è se si possa operare, per introdurre nuovi servizi, siano sperimentali o meno, per via amministrativa o per via legislativa. Le premesse trattate fin qui, in particolare i passaggi legislativi già citati, potrebbero autorizzare a ipotizzare che si possano proporre nuove sperimentazioni attraverso le direttive. Dal momento che la legge e le direttive spiegano che nuovi servizi sperimentali possono nascere per rispondere a esigenze emergenti (vedi art. 3, comma 7 della Legge 1/2000, si può dedurre che siano ampiamente possibili nuovi servizi sperimentali non preventivamente definiti. La legge non esclude in altre parole altri servizi. Ne propone alcuni tra i possibili. Questa interpretazione è legittima. Ma questa proposta vuole superare, per certi aspetti, la distinzione tra servizi di serie "a" e servizio di rango inferiore, o sperimentali. La domanda incalzante da parte delle persone, impone di operare perché tutto l'insieme dei servizi offerti e normati per la prima infanzia possa avere pari dignità, tenendo conto della centralità attribuita alle scelte della famiglia sui percorsi educativi. Il Pdl può anche servire a superare alcune asimmetrie riscontrabili in legge sui titoli di studio, requisiti professionali e altro. C'è poi da considerare un costume italiano diffuso che in genere ammette possibile non ciò che non è vietato, ma solo ciò che è esplicitamente permesso in legge. Mancando previsioni negli atti legislativi, si può ritenere che non decollerebbe un servizio che pure fosse ritenuto da amministratori, sindaci o famiglie utile e necessario. Per ribadire questo e alcune conseguenze operative si ritiene preferibile e necessaria una legge. Per esigenze di semplicità e chiarezza, questo Pdl quindi non demanda alcun passaggio ad atti successivi, ma declina gli aspetti ideali e regolamentari nello stesso testo.

5. Tagesmutter: l'ipotesi di lavoro del presente Pdl

Sintetizzato nei punti precedenti il contesto normativo, pratico ed il dibattito che sottende a questo Pdl, è utile rammentare che tale servizio Tagesmutter (traducibile con madre di giorno, dal che si può dedurre il contesto di origine nordeuropeo) ha avuto un suo avvio positivo in Alto Adige, si è poi diffuso ampiamente nel Trentino e successivamente anche in altre Regioni italiane, tra cui Calabria, Lombardia, Veneto e Lazio. Esperienza è in corso a Milano ed altri comuni si stanno accostando a questo tipo di servizio, in genere supportato da cooperative sociali. La formazione e l'aggiornamento è sempre presente e necessario così come il supporto pedagogico e professionale. In pratica la proposta prevede che i genitori, impegnati al lavoro, possano affidare ad un'altra madre i propri figli, nell'alloggio della madre che svolge questa funzione e che così assicura un contesto familiare. La fascia di età è quella tra 0 e 3 anni. Il numero massimo dei bambini ammessi è 5. La Tagesmutter deve essere collegata ad una organizzazione non lucrativa che la supporta e le assicura la formazione. Tali requisiti sono evidenziati in particolare all'art. 4. Corsi per questo vengono validati dalla Provincia, che può anche finanziarli. Monte ore e calendario del servizio sono concordati liberamente tra le parti, con un limite massimo giornaliero. Regione ed Enti locali, in base a questa proposta (artt. 5 e 6), possono sostenere economicamente le famiglie o le organizzazioni non lucrative che supportano il servizio, attraverso convenzioni. A supporto ideale di tale Pdl – come richiamato negli artt. 1 e 2 della proposta – c'è anche la considerazione della centralità della famiglia nelle scelte pedagogiche, la necessità di operare secondo logiche di sussidiarietà nel campo delle politiche sociali ed educative, la necessità di dare risposte pluraliste e differenziate ai bisogni emergenti, che sovente sono molto diversificati sia per le persone sia per i territori, valorizzando anche le responsabilità degli Enti locali nelle proprie scelte.

PROGETTO DI LEGGE

Art. 1 *Finalità*

1. La Regione Emilia-Romagna riconosce il diritto delle bambine e dei bambini ad un equilibrato sviluppo psico-fisico e affettivo, valorizza il ruolo della famiglia, facilita la conciliazione delle scelte professionali e familiari di entrambi i genitori ed una equa ripartizione delle responsabilità genitoriali.

2. La Regione promuove e sostiene la centralità della famiglia nell'esercizio della responsabilità educativa, nella partecipazione a reti di solidarietà, in particolare con organizzazioni senza finalità di lucro, e nella libertà di scelta dei servizi educativi.

Art. 2 *Principi organizzativi dei servizi educativi per la prima infanzia*

1. Il sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia è ispirato sul piano organizzativo a principi di sussidiarietà, pluralismo, flessibilità organizzativa e adeguatezza nella risposta ai bisogni della famiglia e dei bambini.

2. La Regione individua e promuove nuovi strumenti e incentivi, per favorire la responsabilità e la libera scelta della famiglia nel campo dei servizi per la prima infanzia.

Art. 3 *Servizio Tagesmutter*

1. Il servizio Tagesmutter consente alla famiglia di affidare in modo stabile e continuativo i propri figli a personale educativo appositamente preparato sul piano professionale il quale, in collegamento con organizzazioni senza finalità di lucro, assicura educazione e cura a uno o più bambini.

2. Il servizio è riservato a bambini di età inferiore ai 36 mesi.

Art. 4 *Requisiti*

1. Il servizio Tagesmutter deve possedere i seguenti requisiti:

- a) la persona che lo offre e assicura deve aver partecipato ad un apposito corso formativo di durata non inferiore a 80 ore o aver prestato servizio o tirocinio equivalenti in servizi educativi per la prima infanzia;
- b) deve essere in collegamento stabile con organizzazioni senza finalità di lucro ed usufruire dei servizi di aggiornamento e coordinamento pedagogico garantiti e svolti da tali organizzazioni;
- c) è svolto presso il domicilio della persona che offre il servizio;
- d) l'abitazione in cui viene realizzato deve rispettare le norme igienico-sanitarie e di sicurezza vigenti per l'edilizia residenziale;
- e) non può accogliere più di 5 bambini, compresi eventuali figli della persona che offre il servizio, ricompresi nella fascia di età al di sotto dei 36 mesi;
- f) non può superare complessivamente le 9 ore giornaliere tra le ore 7 e le ore 20 della stessa giornata.

2. Durata, monte-ore e calendario del servizio sono liberamente concordati tra le parti interessate.

3. Il servizio non è soggetto all'autorizzazione di cui all'art. 6 della L.R. 10 gennaio 2000, n. 1, ma alla comunicazione di inizio attività, indirizzata al Comune, corredata da autocertificazione circa il rispetto dei requisiti previsti dalla presente legge, incluse le norme di cui alla lettera d) del comma 1.

Art. 5 *Contributi regionali*

1. La Giunta regionale può erogare contributi a favore delle famiglie che si avvalgono del servizio Tagesmutter, ad integrazione di quanto autonomamente deciso dai Comuni.

2. La Giunta regionale può inoltre destinare contributi alle organizzazioni senza fini di lucro che garantiscono formazione, aggiornamento e coordinamento pedagogico per il servizio Tagesmutter.

Art. 6 *Enti locali*

1. I Comuni possono sostenere, nell'ambito dei servizi per la prima infanzia, il servizio Tagesmutter, mediante:

- a) contributi alle famiglie che si avvalgono del servizio;

b) convenzioni con le organizzazioni senza finalità di lucro che supportano il servizio.

2. La Provincia definisce modalità e criteri di massima dei corsi di formazione e aggiornamento per il servizio Tagesmutter, inclusi eventuali finanziamenti, e ne accerta e riconosce la validità.

Art. 7

Norma finanziaria

1. Per far fronte agli oneri della presente legge, la Regione si avvale della annuale legge di bilancio e della legge finanziaria regionale.
