

Allegato "A"

Indirizzi di programmazione degli interventi per la qualificazione e il consolidamento del sistema integrato dei servizi socio-educativi per i bambini in età 0-3 anni e le famiglie - Anno 2015.

La presente programmazione orienta e sostiene l'azione degli enti locali e contiene elementi utili ad offrire un quadro organico di riferimento in applicazione delle norme regionali ed in connessione con quelle nazionali ed europee.

Il contesto europeo.

La tradizionale attenzione della nostra Regione alla promozione culturale ed ai temi inerenti allo sviluppo di una rete di servizi di qualità per l'infanzia si arricchisce anche dell'adesione, a partire dagli anni '80, alle sollecitazioni culturali provenienti dalle Raccomandazioni della rete europea per l'infanzia, tra i quali i più emergenti fanno riferimento:

- alla "qualità" dei servizi, elaborazione culturale che nel tempo, assumendo alcune caratteristiche fondamentali indicate dall'Europa, ha sostenuto l'elaborazione delle attuali linee guida sperimentali per la valutazione della qualità;
- al raggiungimento dell'obiettivo del 33% dell'offerta educativa rispetto alla popolazione in classe d'età al 2010.

I costanti interventi dell'Unione Europea orientano i Paesi membri ad assumere norme che dovrebbero tendere verso una progressiva generalizzazione dell'offerta educativa di servizi per l'infanzia in una logica di tutela e promozione dei diritti dell'infanzia e per lo sviluppo di una società equa, accogliente e solidale.

Tali principi sono rintracciabili anche nella Raccomandazione del 20 febbraio 2013 "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale"(2013/112/UE), nella quale, partendo dal riconoscimento del "legame tra la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro e le condizioni di vita dei loro figli", si evidenzia l'importanza di promuovere servizi socio-educativi per la prima infanzia di qualità anche quali strumenti imprescindibili per ridurre le disuguaglianze fin dalla più tenera età. Inoltre, è attivo un tavolo di lavoro dei 26 paesi membri dell'U.E. "The European Quality Framework for ECEC" per orientare e supportare gli Stati Membri nella assunzione di proprie normative per una progressiva generalizzazione dell'offerta educativa per l'infanzia.

Il contesto nazionale

Le attuali norme di riferimento nazionale sono la 1044 del 1971 che ha istituito i nidi d'infanzia, assegnando alle Regioni le funzioni di programmazione e orientamento ed ai Comuni la gestione, e la 285/97 che in particolare all'art. 5 ha istituito i servizi integrativi (spazi bambini; centri per bambini e genitori).

L'applicazione di tali norme, con le diverse storie e caratteristiche regionali, ha determinato una distribuzione disomogenea sul territorio nazionale sia dal punto di vista quantitativo e sia in riferimento alle specifiche progettualità che caratterizzano le identità di tali servizi.

La promozione del piano straordinario di interventi per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi con relativo piano di finanziamento dedicato negli anni dal 2007 al 2009 compresi, ha rappresentato una importante occasione per riattivare attenzione e politiche nazionali di sostegno ai servizi per l'infanzia elevando la quota degli utenti, a livello nazionale, dal 9,5% al 14%. Tale intervento nazionale, con una programmazione organica e costante nel triennio, è stata sostituita (dal 2010) da interventi sporadici e finalizzati a specifiche progettualità.

Da ultimo, si mettono in evidenza i disegni di legge attualmente in esame:

-n. 1260 "Disposizioni in materia di sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino ai sei anni, l'educazione prescolare deve ricevere un'attenzione particolare e l'investimento per un'offerta di servizi educativi di qualità e del diritto delle bambine e dei bambini alle pari opportunità di apprendimento". Tale proposta di legge nazionale é fortemente orientata ad assicurare l'effettiva attuazione dei diritti di ogni cittadino fin dalla nascita, la promozione delle pari opportunità e dell'inclusione sociale.

- n. 2994 "Disposizioni in materia di autonomia scolastica, offerta formativa, assunzioni e formazione del personale docente, dirigenza scolastica, edilizia scolastica e semplificazione amministrativa" in particolare all'art. 21 comma 1, lettera i) nel quale, tra gli obiettivi indicati, viene indicato anche "l'istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai sei anni, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia, al fine di garantire pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, nonché la conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori, la promozione della qualità dell'offerta educativa e della continuità tra i vari servizi educativi e scolastici e la partecipazione delle famiglie";

Tali disegni di legge, poggiano su una riflessione ampia che accoglie anche le indicazioni e gli orientamenti promossi dall'Unione Europea quali il diritto a servizi educativi e di cura per tutte/i i bambine/i; l'inclusione sociale; garantire i presupposti per servizi di qualità; l'accesso generalizzato; un'adequata offerta quantitativa.

Dal 2011, dalla dimensione nazionale si realizzano interventi con sostegni economici per alcune specifiche sperimentazioni, Intese annuali, progettualità che non prefigurano programmazioni a lungo termine (biennale o triennale):

- la realizzazione di un'offerta di servizi educativi a favore di bambini dai due ai tre anni (sezioni primavera sperimentali) da parte del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (assenza di continuità temporale e stabilità finanziaria);
- il sostegno ai servizi educativi e alla conciliazione degli impegni di cura e lavoro da parte delle famiglie con la promozione da parte del Dipartimento delle Politiche per le

Famiglie di intese con le Regioni (assenza di continuità temporale e stabilità finanziaria);

In affiancamento a tali interventi sono state attivate azioni e attività che rispondono ad una esigenza di ricognizione della situazione italiana e di prospettive di realizzazione di politiche per il settore:

- l'Osservatorio nazionale delle politiche per l'infanzia, riattivato con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ;
- la realizzazione di un sistema nazionale di rilevazione dei servizi per l'infanzia per avere un quadro di conoscenza e dunque di analisi per le politiche di settore (Sinse - per il quale la Regione Emilia-Romagna ha un incarico da parte del Ministero e del Dipartimento di coordinamento delle attività per le Regioni italiane).

Il sistema integrato dei servizi per l'infanzia dell'Emilia-Romagna

Con l'approvazione della legge regionale 1/2000 e ss.mm. "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia" è stato delineato il sistema dei servizi per la prima infanzia e riconosciute, come parte integrante, i soggetti titolari e gestori privati dell'offerta educativa del territorio regionale. Sono state definite le caratteristiche, i criteri strutturali e organizzativi delle tipologie che compongono il sistema dei servizi socio educativi. Inoltre è stata riconosciuta la figura del coordinatore pedagogico come strumento essenziale per la qualificazione del sistema dei servizi e frutto di una sperimentazione realizzata in Emilia-Romagna dall'inizio degli anni '80. La funzione del coordinamento pedagogico è stata estesa e riconosciuta anche nell'organismo di coordinamento pedagogico provinciale, come luogo di ampio confronto e sostegno alle politiche rivolte all'infanzia e alle famiglie del territorio. E' stato sancito il diritto all'accesso dei bambini disabili e la necessità della loro precoce integrazione al fine di prevenire lo svantaggio sociale ed educativo.

La formazione permanente degli operatori dei servizi, promossa anche dai coordinamenti pedagogici provinciali, rappresenta un impegno consolidato nel tempo e di attenzione all'innovazione, capace di cogliere i cambiamenti socio-culturali e demografici.

Le politiche per l'infanzia in Emilia-Romagna hanno tradizionalmente accolto le problematiche complesse che investono il nostro tessuto sociale ed economico quindi le azioni sono state promosse con una prospettiva ampia che comprendono:

- sia i diritti dei bambini ad avere servizi che esprimano un alto livello di qualità;
- sia i diritti ed i doveri dei genitori/delle famiglie sul piano delle rispettive realizzazioni professionali ed anche relativamente alla conciliazione degli impegni lavorativi con le responsabilità familiari ed alle pari opportunità per le donne-madri-lavoratrici;
- sia la necessità dei soggetti titolari e gestori, pubblici e privati nel mantenere l'offerta educativa adeguata in termini qualitativi.

E' in questa logica che si inscrivono le diverse modifiche operate alla norma di riferimento, in una costante attenzione al patrimonio dei servizi e delle esperienze di notevole valore. Un sistema di servizi, pubblici e privati, orientato alla promozione del benessere del bambino e alla realizzazione di una pluralità di offerte tali da consentire la scelta delle famiglie verso tipologie di servizi più adeguate alle rispettive scelte educative e organizzative.

Oggi i servizi educativi attivi in Emilia-Romagna (dati a.e. 2013/2014) sono 1.206 così articolati:

- n. 1009 nidi d'infanzia (con varie modalità organizzative ovvero a tempo pieno o part-time, micro nidi o sezioni aggregate a scuole dell'infanzia, nidi aziendali), n.61 servizi domiciliari; n. 136 servizi integrativi (n. 59 spazi bambino e n. 77 centri per bambini e genitori). Non si rilevano al 31.12.2013 servizi sperimentali, tale effetto è da mettere in relazione alle modifiche della normativa approvate nel 2012 che ha riconfigurato tra le tipologie i "servizi domiciliari" (nei quali sono confluiti le precedenti sperimentazioni);
- la rete dei servizi per l'infanzia è per il 59,8% a titolarità pubblica e il 40,2% titolarità privata .

Le risorse regionali, a supporto di una lunga tradizione di investimento costante dei Comuni, hanno consentito la realizzazione dell'Obiettivo della Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 8/2002: l'offerta educativa per i bambini in età 0-3 anni in Emilia-Romagna, è infatti pari al 34,6 %.

A sostegno delle sopraindicate caratteristiche del sistema dei servizi regionale una attenzione va posta anche al costante lavoro delle équipes educative che in Emilia-Romagna consta di circa 7.100 educatrici/educatori, e n. 460 coordinatori pedagogici, che con professionalità ed una costante formazione sono impegnati nella valorizzazione del sistema dei servizi, di grande interesse e orientamento per la realtà italiana ed estera e soprattutto per i bambini e le loro famiglie.

Questo attuale quadro di riferimento è stato investito dalle emergenti problematiche degli ultimi anni comprendendo tra esse anche un andamento discontinuo dei trasferimenti delle risorse statali. La Regione Emilia-Romagna ha scelto di orientare gli indirizzi nonché le risorse finanziarie su due priorità considerate irrinunciabili: la "qualificazione" e il "consolidamento", creando così una convergenza degli obiettivi e delle risorse, in una programmazione organica e demandando alla concertazione territoriale, con gli enti locali, la facoltà di graduare i finanziamenti in base alle esigenze locali. Tutto ciò al fine di non operare applicazioni lineari bensì di promuovere una particolare attenzione alle differenti situazioni territoriali.

Infatti, l'Assemblea legislativa ha approvato i seguenti provvedimenti:

- dapprima modificando la programmazione in corso contenuta nella delibera n. 202/2008 per il triennio 2009-2011 con la delibera n. 62/2011, prorogati con gli atti n. 74/2012 e 95/2012 in vista anche di una ridefinizione degli assetti istituzionali;

- successivamente, nel 2012, modificando alcuni istituti della legge regionale 1/00 con una attenzione alla flessibilità e sostenibilità del sistema dei servizi nonché alla qualificazione dello stesso e avviando parallelamente, da parte della Giunta regionale anche la sperimentazione delle linee guida (n. 1089/2012) in applicazione dunque all'orientamento dell'Assemblea regionale alla qualificazione del sistema dei servizi.

L'attuale contesto in forte cambiamento, legato alla particolare crisi socio-economica di questi anni, esprime nuovi e complessi bisogni:

- sia per quanto riguarda le famiglie con bambini piccoli, ove talora i genitori svolgono attività professionali non stabili e con esigenze orarie diversificate; si registrano casi di perdita del lavoro; famiglie provenienti da altre città o paesi e quindi in assenza di reti parentali di sostegno;
- sia per i titolari e gestori dei servizi che, sono impegnati a mantenere l'offerta educativa per i bambini e le famiglie, ricercando anche soluzioni gestionali innovative e sostenibili senza rinunciare alla qualità, pur nella instabilità delle risorse finanziarie.

Tutto ciò premesso ed in considerazione:

- - della funzione strategica dei servizi educativi circa la promozione del benessere per la crescita dei bambini;
- - dell'importante sostegno, svolto dai servizi stessi, alle funzioni genitoriali oltre alla riduzione delle disuguaglianze sociali a favore di processi di inclusione;

stante la complessità dei contesti di riferimento in termini istituzionali, finanziari, organizzativi e sociali si ritiene necessario agire con:

- **interventi nel breve periodo**, volti a ridurre l'impatto in termini economici e dunque operare un veloce trasferimento dei finanziamenti alle Province/Città metropolitana per i servizi e orientarsi ad una progettualità integrata degli interventi indipendentemente dalle diverse e frammentate fonti di finanziamento; quali ad esempio: la sperimentazione delle sezioni primavera dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca; il sostegno e la qualificazione del sistema dei servizi 0-3 e famiglie dal Dipartimento delle Politiche per la Famiglia; il sostegno alle famiglie attraverso quote finalizzate al contenimento delle tariffe, anche quale misura di accompagnamento in uscita alla modalità dei voucher per la conciliazione, precedentemente attivati nell'ambito della programmazione 2007/2013 del Fondo Sociale Europeo, tenendo conto del mutato contesto sociale ed economico di questi ultimi anni;
- **interventi a medio termine**, per i quali sarà necessario compiere un'analisi dei nuovi fabbisogni così come le buone pratiche, le innovazioni di carattere organizzativo, i nuovi modelli gestionali, a tutt'oggi realizzati nel territorio, e

operare una valutazione sugli stessi in una prospettiva di individuazione delle priorità di intervento e di adozione di risposte più adeguate, tenendo insieme la qualità con la sostenibilità economica.

In continuità con le precedenti programmazioni la Regione Emilia-Romagna conferma l'attenzione al sostegno e alla qualificazione del sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia attraverso i seguenti interventi:

Obiettivo 1) Sostenere la qualificazione del sistema dei servizi per affrontare le trasformazioni in atto in un'ottica di qualità e sostenibilità, attraverso la funzione del coordinamento pedagogico e promozione di iniziative di formazione.

Criteri di ripartizione delle risorse alle Province/Città metropolitana

La Giunta regionale, nella ripartizione delle risorse finanziarie alle Amministrazioni provinciali/Città metropolitana, utilizzerà i criteri già adottati negli anni precedenti (deliberazioni A.L. 202/2008, 62/2011,74/2012, 95/2013):

- **per il coordinamento pedagogico sovracomunale/zonale:** in base al numero dei servizi coordinati (nidi d'infanzia, servizi domiciliari, integrativi e sperimentali) nei comuni con popolazione inferiore/pari ai 30.000 abitanti).

La funzione di coordinamento dei servizi per la prima infanzia, svolta dai coordinatori pedagogici, viene assicurata dai Comuni, dagli altri enti o dai soggetti, così come disposto dall'art. 33 della L.R. 1/00 e ss.mm. Va ricordato che, in un'ottica di graduale superamento delle forme di sostegno economico previste dalle risorse regionali, il supporto ai soggetti gestori pubblici e privati che si avvalgono del coordinamento pedagogico sovracomunale o zonale costituisce uno strumento ancora necessario per confermare l'esigenza della funzione del coordinamento pedagogico, esclusivamente nei comuni di piccole dimensioni secondo i criteri soprariportati.

- **per il coordinamento pedagogico provinciale:** in base al numero dei coordinatori presenti in ogni territorio provinciale/metropolitano oltre ad una quota suddivisa in parti uguali tra le Province/Città metropolitana.

I coordinamenti pedagogici provinciali (costituiti dalle Province) consentono di mettere in dialogo i differenti orientamenti che hanno prodotto modelli organizzativi e pedagogici diversificati, la cui integrazione nel sistema regionale appare indispensabile ai fini di una divulgazione rispettosa delle diverse esperienze. Tale integrazione rappresenta la condizione necessaria per il consolidamento di una cultura della infanzia promossa dall'insieme delle potenzialità presenti nel sistema integrato dei servizi educativi.

- **per la formazione permanente degli operatori dei servizi educativi:** in base al numero degli operatori che hanno effettivamente partecipato alla formazione.

La promozione e il sostegno alle iniziative di formazione permanente degli operatori dei servizi per l'infanzia, pubblici e privati, costituisce un obiettivo ormai consolidato nel tempo poiché la preparazione del personale rappresenta una delle condizioni imprescindibili che determinano la qualità del servizio. Tale obiettivo viene sostenuto con fondi dedicati anche per far fronte alla transizione generazionale che investe il sistema dei servizi all'interno dei quali il ricambio del personale sta assumendo un rilievo significativo. La formazione all'interno dei corsi dovrà essere orientata inoltre alla messa a punto di percorsi nei quali, operatori dei servizi e coordinatori si confronteranno per la messa a punto di una progettazione pedagogica comprendente anche strumenti di valutazione espliciti, utili a configurare corrette procedure di monitoraggio e valutazione della qualità.

Obiettivo 2) Sostenere la gestione dei servizi per la prima infanzia con particolare attenzione a quelli collocati nei Comuni di piccole dimensioni, alle diverse forme di gestione associata e alla promozione di progettualità/azioni innovative. Sostegno alle famiglie.

Criterio di ripartizione delle risorse alle Province/Città metropolitana

La Giunta regionale, nella ripartizione delle risorse finanziarie alle Amministrazioni provinciali/Città metropolitana, utilizzerà i criteri già adottati negli anni precedenti (deliberazioni A.L. 202/2008, 62/2011,74/2012, 95/2013). Infatti per l'attuazione di tale obiettivo la quota di spesa viene ripartita in base al numero dei bambini iscritti ai servizi educativi e, limitatamente ai centri per bambini e genitori, al numero di bambini frequentanti. Inoltre, per quanto attiene i centri per bambini e genitori si riconfermano di seguito i requisiti minimi di funzionamento, per l'accesso ai finanziamenti regionali:

- un calendario di funzionamento minimo di 8 mesi;
- un'apertura di minimo 6 ore settimanali;
- un periodicità di apertura di almeno 2 volte la settimana

Destinatari del riparto regionale

I destinatari dei finanziamenti regionali, erogati dalle Province/Città metropolitana relativamente agli Obiettivi 1) e 2), sono i seguenti, così come previsti dalla L.R. 1/00 e ss.mm.:

- a) Comuni, singoli o associati;
- b) altri soggetti pubblici;
- c) soggetti privati, accreditati ai sensi dell'art. 19, convenzionati con i Comuni;
- d) soggetti privati scelti dai Comuni mediante procedura ad evidenza pubblica.

In attesa dell'approvazione della direttiva sulle procedure per l'accreditamento le Province/Città metropolitana potranno concedere contributi ai soggetti specificati dalle lettere c), d)

che già gestiscono servizi per la prima infanzia, tramite convenzione o appalto.

I soggetti gestori privati dovranno essere in possesso di autorizzazione al funzionamento e disporre dei requisiti richiesti dalla L.R. 1/2000 e successive modifiche per l'accreditamento (art. 19).

Nell'elaborazione dei programmi (art. 11, comma 1, lettera a) le Amministrazioni provinciali/Città metropolitana dovranno garantire:

- la coerenza degli interventi ed una ottimizzazione delle risorse disponibili;
- una attenzione mirata alle differenti situazioni territoriali e dei conseguenti diversi livelli di difficoltà.

E' prevista la facoltà di graduare i finanziamenti in base alle esigenze locali, frutto di una concertazione territoriale con gli Enti locali e nella misura stabilita dalla Giunta regionale in sede di riparto.

E' stabilito altresì l'obbligo a sostenere, in ogni programmazione provinciale/città metropolitana, entrambe gli obiettivi - 1) e 2).