

Zero/sei

Obiettivi, monitoraggio e valutazione

DOCUMENTO DI VALUTAZIONE N. 9

DOCUMENTO
DI VALUTAZIONE

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo *Documento di valutazione* è a cura di

ROBERTA CECCARONI

Dipartimento per le politiche di coesione - Presidenza del Consiglio dei Ministri *

Supervisione e coordinamento: RENATO LOIERO

I dati sono aggiornati al 30 marzo 2018

PAROLE CHIAVE: ISTRUZIONE; EDUCAZIONE; INFANZIA; SCUOLA; SERVIZI.

*Il contributo è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegna l'amministrazione di appartenenza



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Zero/sei

Il sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni: obiettivi, monitoraggio e valutazione

Luglio 2018

A dieci anni dal *Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia*, la riforma della "Buona scuola" (legge n. 107 del 2015) prevede di integrare i servizi educativi per l'infanzia (zero/tre anni) e le scuole dell'infanzia (tre/sei anni) in un unico "sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni", con l'obiettivo di offrire servizi di qualità e un numero di posti adeguato al raggiungimento degli obiettivi fissati nel 2002 dal Consiglio europeo di Barcellona. Questo studio parte da una analisi dei risultati raggiunti dal *Piano straordinario*, avviato nel 2007, per poi approfondire le recenti disposizioni normative e il *Piano di azione nazionale pluriennale* del 2017, con particolare attenzione ai sistemi di monitoraggio dei risultati.

Ten years after the *Extraordinary Plan for the development of social and educational services for early childhood*, the reform "Buona scuola" (Law No. 107 of 2015) foresees the integration of early childhood education and care (from zero to three years) and of nursery schools (three / six years) in a single "integrated education and education system from birth to six years". It will aim at offering quality services and an adequate number of places to achieve the objectives set in 2002 by the Barcelona European Council. This study starts with an analysis of the results achieved by the *Extraordinary Plan*, launched in 2007. It then deepens the recent regulatory provisions and the 2017 *National Multi-annual Action Plan*, with particular attention to performance monitoring systems.

Sommario

In sintesi	7
1. Tra obiettivi europei e investimenti straordinari: l'intervento pubblico nei servizi educativi per l'infanzia	9
1.1. Gli obiettivi del Consiglio europeo del 2002.....	9
1.2. Gli interventi statali per lo sviluppo dei servizi zero/tre dal 2007 a oggi.....	14
2. Zero/tre. Il Piano straordinario del 2007	18
2.1. Gli obiettivi e l'impatto	18
2.2. Il monitoraggio del Piano straordinario: procedure e strumenti	27
2.3. La statistica ufficiale e i servizi educativi per la prima infanzia. Verso un quadro più completo.....	29
2.4. Un nuovo strumento informativo: i fabbisogni standard.....	33
3. Il Sistema integrato di educazione e di istruzione zero/sei: il nuovo Piano d'azione nazionale e il suo monitoraggio	37
3.1. Obiettivi strategici, principi fondamentali e finalità della riforma	37
3.2. Le risorse del nuovo Piano: ipotesi di copertura necessaria	42
3.3. Piano d'azione nazionale pluriennale e funzioni di monitoraggio	44
3.4. Il Sistema informativo nazionale: le aree informative.....	48
4. La valutazione nei sistemi educativi e scolastici: alcune esperienze e proposte	53
4.1. Il Sistema nazionale di valutazione (SNV)	53
4.2. Le scale di valutazione dei contesti educativi dedicati alla prima infanzia.....	56
4.3. Sperimentare la valutazione zero/tre: l'esperienza dell'Emilia Romagna.....	57
4.4. Una proposta di principi chiave per la qualificazione dei servizi per l'infanzia.....	59
5. Conclusioni.....	64
Appendici.....	66
1. L'evoluzione delle finalità dei servizi per la prima infanzia e lo sviluppo del concetto di <i>early childhood development</i> (ECD).....	66
2. Il nuovo assetto delle competenze normative, regolatorie ed organizzative: tra spinte centraliste e regionaliste	71
3. L'evoluzione della normativa regionale	73

4. Il progetto SINSE – Sistema Informativo Nazionale sui servizi Socio-Educativi per la prima infanzia.....	76
5. La banca dati per il calcolo dei fabbisogni standard.....	78
Riferimenti bibliografici.....	86

Indice delle tabelle

Tabella 1 - Totale posti disponibili al 31.12.2014 nei servizi educativi per la prima infanzia*, per settore del titolare e regione.....	11
Tabella 2 - Risorse nazionali destinate ai servizi educativi per la prima infanzia (2007-2016).....	16
Tabella 3 - Risorse nazionali stanziare dal Piano straordinario e dal PAC Infanzia.....	17
Tabella 4 - Indicatore di presa in carico degli utenti, per anno scolastico e tipologia del servizio.....	19
Tabella 5 - Percentuale dei comuni coperti dal servizio, per anno scolastico e tipologia del servizio	22
Tabella 6 - Percentuale di comuni coperti da servizi per la prima infanzia, per anno e livello territoriale.....	23
Tabella 7 - Utenti degli asili nido per anno scolastico (<i>strutture comunali e contributi/integrazioni a rette</i>)	24
Tabella 8. Spesa sostenuta da comuni e utenti per gli asili nido, per anno scolastico (milioni di euro).....	25
Tabella 9. Programma statistico nazionale: statistiche sui servizi socio-educativi zero/tre.....	31
Tabella 10. Stima delle risorse necessarie per raggiungere e mantenere l'obiettivo del 22% di utenti accolti nei servizi zero/tre a finanziamento pubblico.....	43
Tabella 11 - Servizi zero/tre: simulazione del fabbisogno standard per una copertura minima del 22% nelle regioni a statuto ordinario.....	44
Tabella 12 - Componenti del costo standard del servizio di asilo nido.....	81
Tabella 13 - Asili nido: principali variabili del fabbisogno standard. Comuni aggregati per regione a statuto ordinario.....	83
Tabella 14 - Asili nido, livello del servizio erogato e fabbisogno standard, comuni aggregati per regione.....	84
Tabella 15 - Asili nido: simulazione del fabbisogno standard necessario per una percentuale di copertura minima del 22% in ogni comune. Dati aggregati per regione a statuto ordinario.....	85

Indice delle figure

Figura 1 – Presa in carico nei servizi per l'infanzia per categorie di età (Eurostat).....	10
Figura 2 - Numero posti disponibili per 100 bambini in età zero/tre anni nei servizi educativi per la prima infanzia, a titolarità pubblica e privata, per regione al 31/12/2014.....	12
Figura 3 - Indicatore di presa in carico degli utenti, per anno scolastico e tipologia del servizio.....	19
Figura 4 - Indicatore di presa in carico degli utenti, per anno scolastico e livello territoriale.....	20
Figura 5 - Percentuale dei comuni coperti dal servizio, per anno scolastico e tipologia del servizio	22
Figura 6 - Percentuale di comuni coperti da servizi per la prima infanzia, per anno e livello territoriale.....	23
Figura 7 - Utenti degli asili nido per anno scolastico (<i>strutture comunali e contributi/integrazioni a rette *</i>)	24
Figura 8 - Spesa corrente dei comuni singoli e associati per i servizi zero/tre. 2004-2014	26
Figura 9 – Percentuale di risorse FSC distribuite in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale	34
Figura 10 - Modalità di calcolo del fabbisogno standard.....	35
Figura 11 - Il sistema integrato di istruzione dalla nascita fino a sei anni.....	40
Figura 12 - Schema degli obiettivi oggetto del monitoraggio del Piano nazionale.....	47
Figura 13 - Confronto della sezione Esiti del RAV e RAV infanzia.....	54
Figura 14 - I cinque pilastri ECEC (<i>Early childhood education and care</i>) secondo il <i>Quality Framework for Early Childhood Education and Care</i>	61
Figura 15 – La curva di Heckman.....	70
Figura 16 - Evoluzione della normativa regionale in materia di servizi educativi per la prima infanzia	74
Figura 17 - Il questionario somministrato ai comuni per il calcolo dei fabbisogni standard	79

In sintesi

Il sistema educativo in Italia ha compiuto sforzi significativi, a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, per contribuire allo sviluppo del paese: prima con l'obiettivo di debellare con successo l'analfabetismo, poi per creare una scuola media unificata, istituire una scuola dell'infanzia, inserire gli alunni con disabilità e integrare gli studenti stranieri.

Offrire un'accoglienza di qualità ai bambini più piccoli, integrando in unico sistema i servizi educativi per l'infanzia (zero/tre anni) e le scuole dell'infanzia (tre/sei anni) **rappresenta la sfida di oggi.** È maturata infatti la convinzione, supportata dallo sviluppo delle neuroscienze e delle scienze pedagogiche, che anche i servizi dedicati alla prima infanzia debbano avere finalità educative e non di mera assistenza, e che occorra superare l'articolazione dei servizi stessi in due segmenti separati (da tre mesi a tre anni e da tre a sei anni).

Questo ha portato, negli ultimi 10 anni, a intensificare l'attenzione e gli interventi – sia normativi che finanziari – dedicati ai più piccoli, destinando ai territori regionali circa **1.150 milioni di euro di risorse nazionali, in media circa 100 milioni l'anno**, per sviluppare l'offerta nella fascia d'età zero/tre: i posti disponibili negli asili nido sono infatti solo 23 ogni 100 bambini (dati 2015), contro i 96 delle scuole materne. Il primo (e più consistente) intervento statale è stato il **Piano straordinario** del 2007, che nel primo triennio ha messo a disposizione dei territori regionali 727 milioni di euro.

Dieci anni dopo, **nel 2017, si è dato avvio a un nuovo intervento statale organico.** La riforma nota come "Buona scuola" ha infatti introdotto un "sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni", per "garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali". Per attuare questo sistema integrato, il **Piano di azione nazionale pluriennale** prevede una dotazione di **209 milioni di euro nel 2017, 224 milioni nel 2018 e 239 milioni l'anno a decorrere dal 2019. Si punta ad aumentare, in particolare, l'offerta dei servizi zero/tre**, oggi molto disomogenea a livello territoriale (dal 39,9% di copertura in Val d'Aosta al 6,4% della Campania).

Questo studio parte da una analisi dei risultati raggiunti dal Piano straordinario avviato nel 2007 per poi approfondire le recenti disposizioni normative, con particolare attenzione ai sistemi di monitoraggio dei risultati.

Il primo capitolo traccia l'**evoluzione del contesto sociale, culturale e normativo nel quale si è inserita la riforma**, approfondendo gli aspetti che riguardano il settore zero/tre.

Nel secondo capitolo vengono approfonditi **i risultati e le procedure di monitoraggio del Piano straordinario del 2007**, con un quadro aggiornato dell'informazione statistica ufficiale.

Il terzo capitolo descrive gli **aspetti salienti del decreto legislativo n. 65 del 2017** che ha introdotto il Sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino a sei anni e si concentra sul **Piano d'azione nazionale** e relative funzioni di **monitoraggio**.

Per arricchire il dibattito circa le attività necessarie per l'attuazione di questa parte della riforma, infine, il quarto capitolo riporta alcune esperienze e proposte - nazionali e internazionali - che riguardano la **valutazione nei sistemi educativi e scolastici**.

Il monitoraggio dei diritti

Il tema dei diritti e delle pari opportunità per i bambini è ben individuato a livello internazionale fin dal 1989, nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia l'art.28 afferma: "Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione"

Alla sempre crescente attenzione al diritto alla educazione si è accompagnata fin da subito la esigenza di monitorare e valutare gli interventi ed i servizi rivolti alla prima infanzia. La Convenzione ONU del 1989, ratificata da 192 Paesi, prevede il monitoraggio e la valutazione dei risultati da parte di un apposito Comitato in ambito ONU.

In Italia dal 2000 opera anche un Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo CRC), un network aperto ai soggetti del Terzo Settore che si occupano della promozione e tutela dei diritti delle persone di età minore in Italia. Tra i suoi obiettivi il Gruppo CRC ha quello di garantire un sistema di monitoraggio indipendente, aggiornato e condiviso sull'applicazione della Convenzione ONU, attraverso la pubblicazione di Rapporti di aggiornamento annuali.

Il 3° Rapporto supplementare, presentato nel novembre del 2017, nel ribadire la grave disomogeneità territoriale delle misure a sostegno di famiglie e minori e dell'accesso e della qualità dei servizi a loro rivolti, ha messo in luce come ci sia anche una disomogeneità territoriale in riferimento alla qualità dei dati disponibili: "persino i tempi e i criteri di raccolta dati relativi a questi aspetti variano di regione in regione, rendendo difficile l'individuazione dei bisogni e la programmazione di risposte puntuali" (Arianna Saulini, di Save the Children, coordinatrice del Gruppo CRC).

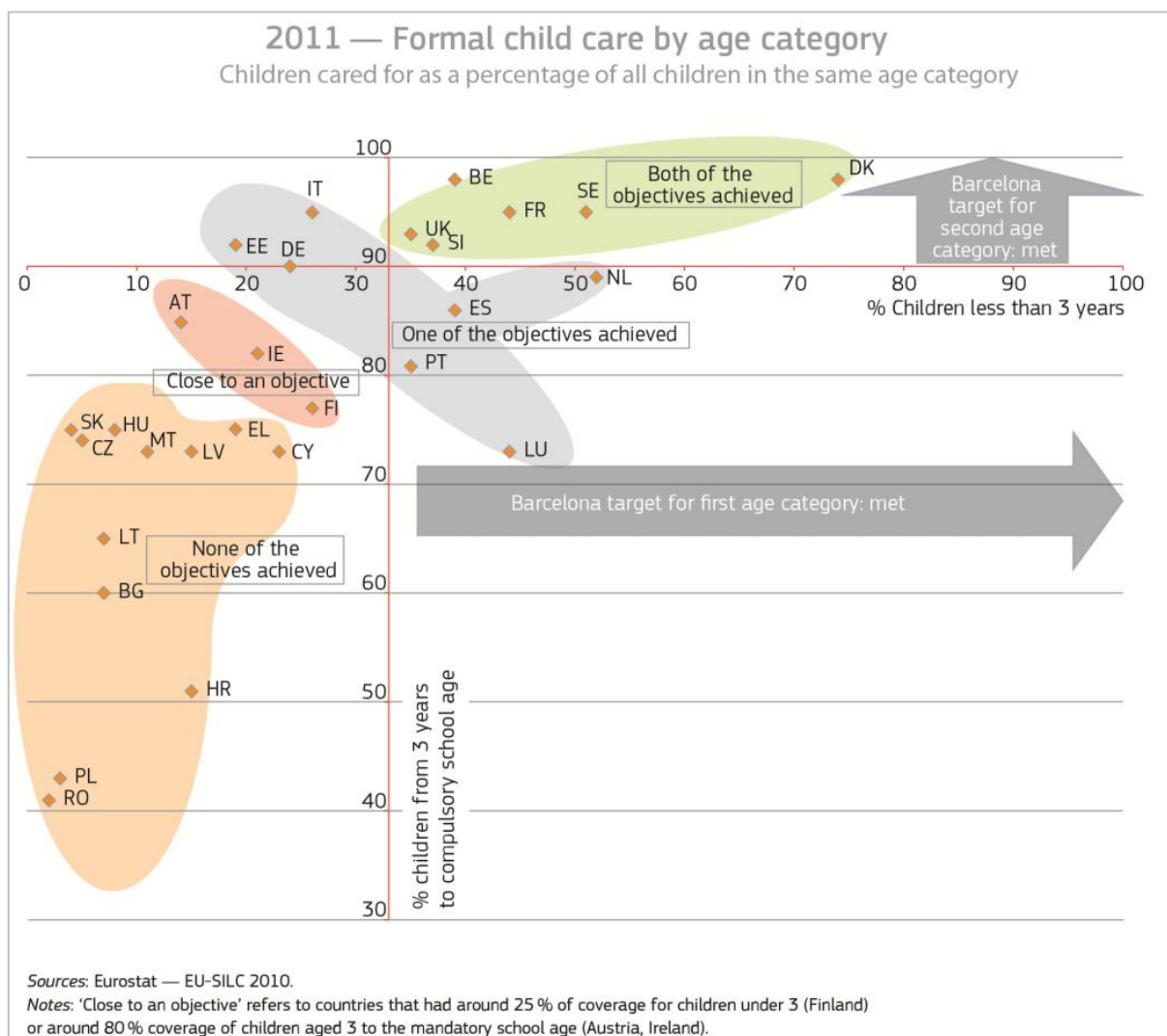
1. Tra obiettivi europei e investimenti straordinari: l'intervento pubblico nei servizi educativi per l'infanzia

1.1. Gli obiettivi del Consiglio europeo del 2002

Nel 2002 il Consiglio europeo di Barcellona ha posto alcuni obiettivi riguardo i servizi educativi destinati ai bambini in età prescolare: "gli Stati membri dovrebbero rimuovere i disincentivi alla partecipazione femminile alla forza lavoro e sforzarsi, tenuto conto della domanda di strutture per la custodia dei bambini e conformemente ai modelli nazionali di offerta di cure, per **fornire, entro il 2010, un'assistenza all'infanzia per almeno il 90% dei bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico** e per **almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni**".

Nonostante negli ultimi anni si sia sviluppata e diffusa una maggiore attenzione ai servizi per la prima infanzia (*Early childhood education and care, ECEC*), **gli obiettivi quantitativi posti nel 2002 non sono stati pienamente raggiunti in molti Paesi, compresa l'Italia.**

La situazione degli Stati membri nel 2011 mostra come, un anno dopo la scadenza, rispetto ai due obiettivi fissati di accoglienza nei servizi - 90% dei bambini di età compresa fra 3 e 6 anni e del 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni - lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia sia stato realizzato in modo eterogeneo nei diversi territori. Come evidenziato nella Figura 1, tratta dalla *Relazione della Commissione al Parlamento europeo sugli obiettivi di Barcellona* (2013), **solo sei Stati nel 2011 avevano raggiunto entrambi gli obiettivi.**

Figura 1 – Presa in carico nei servizi per l'infanzia per categorie di età (Eurostat)

Fonte: Eurostat

L'Italia ha superato il target riguardo l'accoglienza dei bambini tra i tre ed i sei anni, mentre risulta ancora lontana dall'obiettivo del 33% di bambini accolti nei servizi zero/tre.

Il primo obiettivo è stato raggiunto da tempo e l'accoglienza dei bambini di età compresa tra i quattro e i sei anni nella scuola per l'infanzia registra una diffusione quasi universale: in base ai dati più recenti **nel 2015 il 96,2 % dei bambini di questa fascia di età frequentava la scuola dell'infanzia** (Eurostat). Tale dato, seppure positivo, registra una lieve diminuzione negli ultimi anni.

Con riferimento al secondo obiettivo, nel 2014 il numero di posti nei servizi educativi per la prima infanzia, a titolarità pubblica e privata, è risultato pari **al 22,8 % dei bambini della fascia di età da 0 a 2 anni**, con notevoli variazioni tra le regioni (**dal 39,9 % della Valle d'Aosta al**

6,4 % della Campania). Secondo l'ultimo *Report* dell'ISTAT (pubblicato nel dicembre del 2017), *Asili nido ed altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, nell'anno educativo 2014/15 sono state censite sul territorio nazionale **13.262 unità che offrono servizi socio-educativi per la prima infanzia**, il 36% è pubblico e **il 64% privato**. Sono disponibili complessivamente **357.786 posti, che coprono il 22,8%** del potenziale bacino di utenza. Tale valore è in lieve aumento rispetto al valore pari a 22,5% dell'anno precedente.

Tabella 1 - Totale posti disponibili al 31.12.2014 nei servizi educativi per la prima infanzia*, per settore del titolare e regione

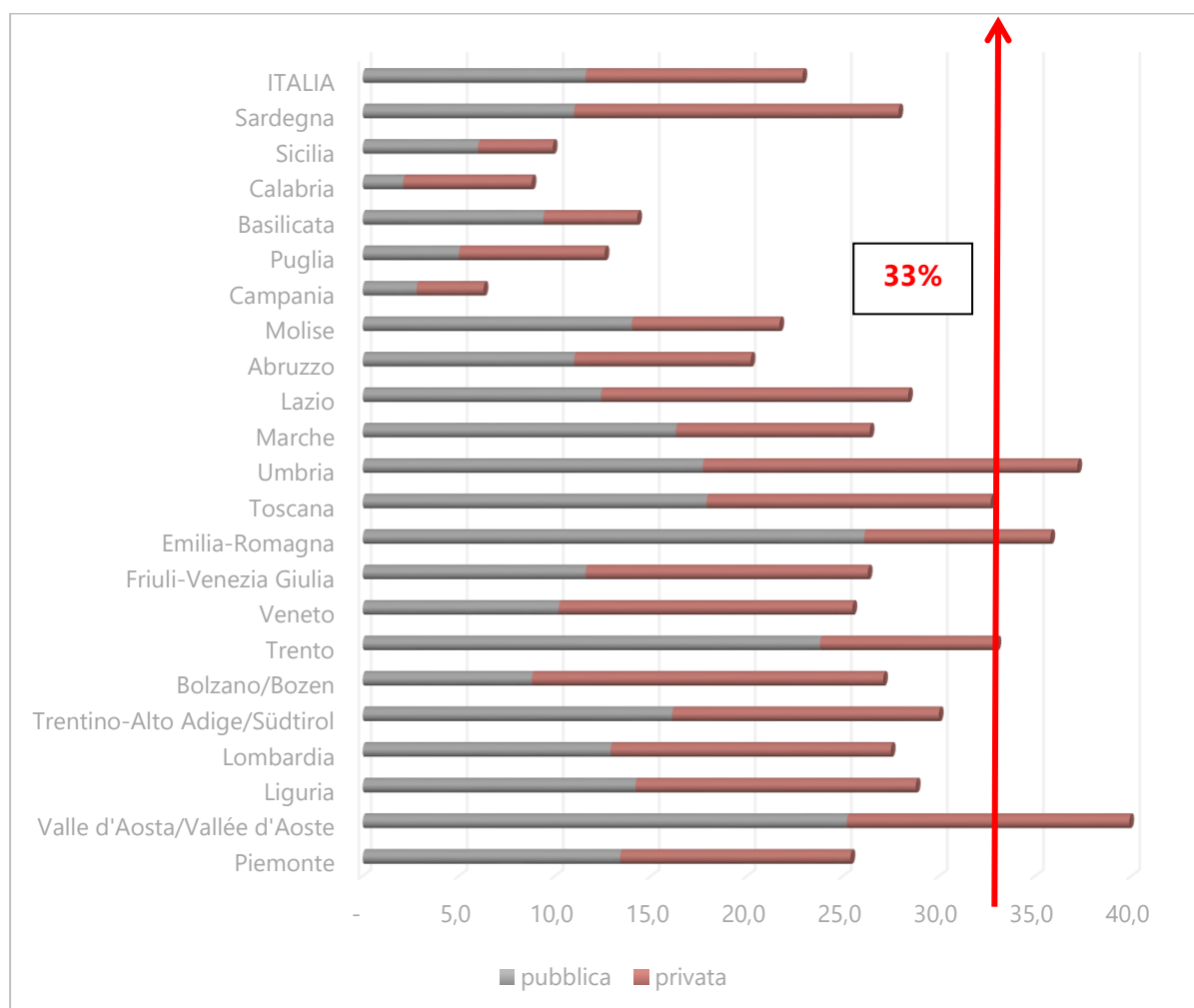
Regioni e ripartizioni geografiche	Numero di posti autorizzati al funzionamento			Numero di posti per 100 bambini di 0-2 anni (%)		
	A titolarità pubblica	A titolarità privata	Totale	A titolarità pubblica	A titolarità privata	Totale
Piemonte	14.551	13.102	27.653	13,4	12,0	25,4
Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste	848	496	1.344	25,2	14,7	39,9
Liguria	4.787	4.938	9.725	14,2	14,6	28,8
Lombardia	34.760	39.496	74.256	12,9	14,6	27,5
Trentino-Alto Adige / Südtirol	5.058	4.372	9.430	16,1	13,9	30,0
Bolzano/Bozen	1.420	2.963	4.383	8,8	18,3	27,1
Trento	3.638	1.409	5.047	23,8	9,2	33,1
Veneto	13.046	19.698	32.744	10,2	15,3	25,5
Friuli-Venezia Giulia	3.344	4.224	7.568	11,6	14,7	26,4
Emilia-Romagna	30.194	11.171	41.365	26,1	9,7	35,7
Toscana	16.246	13.404	29.650	17,9	14,8	32,7
Umbria	3.905	4.301	8.206	17,7	19,5	37,2
Marche	6.337	3.923	10.260	16,3	10,1	26,5
Lazio	19.470	25.100	44.570	12,4	16,0	28,3
Abruzzo	3.556	2.985	6.541	11,0	9,2	20,2
Molise	946	524	1.470	14,0	7,7	21,7
Campania	4.593	5.701	10.294	2,8	3,5	6,4
Puglia	5.140	7.779	12.919	5,0	7,6	12,6
Basilicata	1.200	622	1.822	9,4	4,9	14,3
Calabria	1.045	3.342	4.387	2,1	6,7	8,7
Sicilia	8.168	5.339	13.507	6,0	3,9	9,9
Sardegna	3.971	6.104	10.075	11,0	16,9	27,9
ITALIA	181.165	176.621	357.786	11,6	11,3	22,8

* Nella definizione rientrano gli asili nido tradizionali, i micronidi, le sezioni primavera e i servizi integrativi per la prima infanzia.
Fonte ISTAT

Come mostra la Tabella 1, **il target del 33% dei posti è stato raggiunto dalle Regioni Valle d'Aosta, Umbria, Toscana ed Emilia Romagna**, ma permane una **fortissima disuguaglianza territoriale dell'offerta**: tre regioni nel sud, ovvero Calabria, Campania e Sicilia, non

offrono un posto nei servizi educativi, pubblici e privati, ad oltre il 90% dei bambini sotto i tre anni residenti nei loro territori.

Figura 2 - Numero posti disponibili per 100 bambini in età zero/tre anni nei servizi educativi per la prima infanzia, a titolarità pubblica e privata, per regione al 31/12/2014



Fonte: Istat

Nonostante gli interventi messi in campo negli ultimi dieci anni, che verranno descritti nel prossimo paragrafo, **il settore dei servizi per la prima infanzia destinati ai bambini di età inferiore ai tre anni non riesce a garantire ancora una offerta di qualità diffusa su tutto il territorio nazionale.**

Da servizi assistenziali a servizi educativi

In Italia, a partire dagli anni venti del secolo scorso si è sviluppato un sistema di servizi per l'infanzia strutturato in due livelli: gli **asili nido, fino ai tre anni, con funzioni prevalentemente assistenziali**, e la **scuola materna dedicata ai bambini da tre a sei anni, con funzioni prevalentemente educative**.

I “nidi” si sono sviluppati inizialmente come servizi di carattere sanitario ed assistenziale in ambito aziendale, a favore delle madri che lavorano (Reggio Decreto n.718 del 1926). In seguito sono stati definiti dalla legge n.1044 del 1971 come servizi sociali di interesse pubblico “per provvedere alla temporanea custodia dei bambini per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia ed anche per facilitare l’accesso della donna al lavoro nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale”.

Le finalità attribuite ai servizi zero/tre nel tempo si sono modificate, fino ad essere considerati attualmente in termini educativi e multifunzionali, con importanti effetti protettivi per il contrasto della povertà educativa e materiale e anche per il contrasto alla disoccupazione femminile.

L’intervento regionale, anche in termini legislativi, ha avuto un ruolo primario e di avanguardia nel recepire le spinte evolutive della società e le indicazioni della più moderna riflessione pedagogica ed educativa. Questo processo è avvenuto in modo molto eterogeneo nei diversi territori, in assenza per molti anni di una regia nazionale: dopo la legge n.1044 del 1971, con la quale si istituiva il Piano quinquennale per l’Istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato, il legislatore nazionale non è intervenuto per decenni sulla materia, e alcune leggi regionali hanno integrato la disciplina posta dalla legge 1044/71 tentando, in particolare, di connotare gli asili nido come istituzioni non soltanto assistenziali, ma anche educative, anticipando spesso nella prassi e nella dimensione fattuale la normazione che poi è seguita.

All’inizio degli anni ‘90, grazie anche al contributo dell’ambito scientifico e accademico, si è iniziata a diffondere la convinzione dell’importanza qualitativa dell’azione di cura e di educazione per questa età, estremamente sensibile alle relazioni, alle scoperte e agli apprendimenti e negli ultimi decenni. Si è sviluppato così un ampio dibattito sui temi pedagogici ed educativi relativi a servizi dedicati a bambini molto piccoli; arricchiti dai progressi recenti nel campo delle neuroscienze, hanno portato ad affermare che cura ed educazione sono intrecciate e inseparabili nei primi anni di vita del bambino, e dunque i servizi per la prima infanzia si caratterizzano anche per la loro finalità educativa.

A livello nazionale la finalità educativa dei servizi zero/tre si è definitivamente affermata a partire dal 2001, con la riforma del Titolo V e le diverse sentenze della Corte Costituzionale che l’hanno accompagnata, come la sentenza n.467 del 2002 che indica come “il servizio fornito dall’asilo nido non si riduce ad una funzione di sostegno alla famiglia nella cura dei figli o in 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”. Con la sentenza n.370 del 2003 vengono riconosciute ai servizi di asilo nido funzioni educative e formative e vengono fissati in modo chiaro e definitivo i tratti salienti della materia.

Nel 2007 il più importante intervento realizzato nel settore negli ultimi anni a livello nazionale, ovvero il *Piano straordinario per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*, finanziato dalla legge finanziaria 2007 (legge n.296 del 2006), ha affermato la multifunzionalità di tali servizi, definendoli socio-educativi e individuando tre principali finalità: la promozione del benessere e dello sviluppo dei bambini, il sostegno del ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura.

Vedi approfondimento in Appendice 1), a pagina 66.

1.2. Gli interventi statali per lo sviluppo dei servizi zero/tre dal 2007 a oggi

In Italia negli ultimi anni è maturata, anche grazie alle raccomandazioni ed agli obiettivi posti a livello europeo, l'idea che occorresse **intervenire con politiche nazionali** dirette allo sviluppo dei servizi per la prima infanzia, al fine di promuovere lo sviluppo di un sistema integrato e diffuso sull'intero territorio nazionale di servizi di qualità, anche **in considerazione della forte disomogeneità territoriale della offerta educativa** rivolta allo zero/tre.

A partire dal 2007 il legislatore italiano ha iniziato a prevedere **finanziamenti straordinari** utilizzando strumenti diretti e indiretti, che sono stati integrati con la programmazione dei fondi europei.

- L'intervento più importante promosso negli ultimi anni è stato il **Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia** istituito con la legge finanziaria del 2007 (legge n. 296 del 2006, art. 1, comma 1259), che prevedeva un finanziamento statale e regionale triennale.
- Negli stessi anni è stata promossa la **sperimentazione nazionale delle sezioni Primavera**, sezioni aggregate anche alle scuole dell'infanzia e finanziate dallo Stato, destinate ad accogliere bambini nella fascia di età 24/36 mesi.
- Dal 2011, infine, è stato promosso il **Piano Azione Coesione (PAC)**, un intervento statale rivolto a quattro regioni del sud – Calabria, Campania, Puglia e Sicilia – per finanziare, tra gli altri, anche i servizi per la prima infanzia.

Ad oggi le competenze istituzionali per il sistema educativo zero sei anni sono ripartite a livello centrale tra diverse amministrazioni: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento per le politiche della famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'Interno. Questo ha comportato anche una dispersione dei finanziamenti, spesso frammentati ed a carattere di straordinarietà.

Vedi approfondimento in Appendice 2, a pagina 71.

Il Piano straordinario

L'obiettivo di ridurre lo squilibrio territoriale è stato da subito considerato prioritario. L'intesa in Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali (CU) del 2007 ha previsto che all'obiettivo concorressero per otto regioni del sud anche le risorse regionali del Fondo FAS (oggi Fondo per lo sviluppo e coesione FSC). Le otto regioni erano infatti già impegnate a

raggiungere nel 2009 gli obiettivi intermedi del sistema incentivante previsto dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, tra i quali l'aumento della percentuale di bambini accolti nei servizi e di comuni con almeno un servizio offerto sul territorio.

Per raggiungere questi obiettivi, perequativi e di crescita complessiva, l'intervento ha previsto un finanziamento statale nel triennio 2007-2009 pari a **446 milioni di euro, di cui il 42% destinato alle otto regioni del sud, a cui si sono aggiunti circa 281 milioni di cofinanziamento locale per un totale di 727 milioni di euro stanziati nel triennio**. La misura del cofinanziamento al *Piano straordinario* da parte delle regioni è stata determinata tenendo conto della distanza rispetto al target previsto. In questo modo alle otto regioni del sud è stato dato un contributo maggiore, ai fini perequativi, a fronte del quale è stato chiesto un maggiore impegno in termini di cofinanziamento.

Negli anni successivi al primo triennio, **dal 2010 al 2012, sono state destinate alle medesime finalità del Piano straordinario le risorse derivanti dal Fondo per le politiche per la famiglia**, ripartite tra le Regioni in base ad apposite Intese sancite in Conferenza unificata, pari complessivamente ad ulteriori **170 milioni di euro**.

In definitiva per le finalità del Piano straordinario, **dal 2007 al 2012 sono stati destinati con successive intese ai territori regionali complessivamente 897 milioni di euro, di cui 616 milioni di euro di risorse nazionali**.

Le sezioni Primavera

A partire dall'anno scolastico 2007/2008 è stata finanziata la sperimentazione delle sezioni Primavera, servizi destinati ai bambini tra 24 e 36 mesi. Nei primi sei anni di sperimentazione hanno contribuito al loro finanziamento, oltre al MIUR, anche il Dipartimento per le politiche della famiglia ed il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con un finanziamento complessivo di circa 145 milioni di euro, mentre negli ultimi cinque anni la sperimentazione è stata finanziata soltanto con risorse del MIUR, che ha erogato circa 10 milioni ogni anno scolastico: **in totale sono stati trasferite ai territori risorse pari a circa 195 milioni di euro**.

Il Piano di Azione e Coesione

Predisposto nel 2011 per affrontare il disequilibrio territoriale ancora molto marcato ed estendere, tra l'altro, l'offerta di servizi per l'infanzia nelle regioni comprese nell'Obiettivo europeo *Convergenza* (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), il programma ha previsto uno stanziamento per l'infanzia di **339 milioni di euro per il triennio 2013-2015, il cui utilizzo è stato prorogato fino al 2019**. L'attuazione è stata affidata al Ministero dell'interno, individuato quale unità di gestione responsabile che trasferisce direttamente i finanziamenti ai beneficiari finali, cioè ai comuni capofila (*ex lege* 328 del 2000) che, senza la intermediazione delle regioni,

svolgono il controllo di primo livello sulla rendicontazione del programma sulla base di convenzioni sottoscritte con il Ministero.

Negli ultimi dieci anni, quindi, a partire dal *Piano straordinario* avviato nel 2007, sono stati destinati ai territori regionali per sviluppare servizi per la prima infanzia circa 1.150 milioni di euro di risorse nazionali, in media circa 100 milioni l'anno.

Tabella 2 - Risorse nazionali destinate ai servizi educativi per la prima infanzia (2007-2016)

	Amministrazione competente	Risorse nazionali stanziare
Piano nidi - Intese 2007-2009	Dipartimento famiglia PCM	446.462.000
Piano nidi- Intese 2010-2012	Dipartimento famiglia PCM	170.000.000
PAC Infanzia (II Riparto 2014)	Ministero Interno	339.295.644
Sezioni primavera	MIUR	195.000.000
Totale		1.150.757.644

Fonte: PCM, Dipartimento per le politiche della famiglia

Il monitoraggio finanziario realizzato con la collaborazione delle regioni ha permesso una prima valutazione dell'impatto del *Piano straordinario* sul sistema dei servizi per la prima infanzia, mentre non si rilevano ancora elementi sufficienti per il PAC infanzia, attualmente in piena fase attuativa. Va evidenziato come le procedure e le modalità di erogazione delle risorse fossero diverse: il *Piano straordinario*, gestito dal Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio, prevedeva il trasferimento delle risorse alle regioni, mentre il PAC, gestito dal Ministero dell'interno, ha erogato le risorse direttamente agli enti locali. Secondo il *Rapporto di monitoraggio del Piano straordinario*, al 31 dicembre 2015 risultava erogato alle regioni oltre il 95% delle risorse stanziare, ad eccezione di circa 24 milioni di euro alla Regione Campania (di cui 17 milioni di euro previsti dal Piano straordinario per l'EF 2009¹).

Il *Piano straordinario* e il PAC hanno messo a disposizione dei territori negli ultimi dieci anni oltre 950 milioni di euro: date le finalità perequative dei due interventi, il 60% di tali risorse sono state destinate a quattro regioni del Sud, Calabria, Campania, Sicilia e Puglia.

¹ <https://www.minori.it/it/minori/rapporto-di-monitoraggio-del-piano-nidi-al-31-dicembre-2015-0>

Tabella 3 - Risorse nazionali stanziare dal Piano straordinario e dal PAC Infanzia

	Risorse Piano nidi Intese 2007-2012	PAC 2011/2017 (II Riparto 2014)	TOTALE
Piemonte	35.202.785		35.202.785
Valle d'Aosta	1.560.521		1.560.521
Lombardia	79.910.249		79.910.249
prov.Bolzano	4.350.933		4.350.933
prov.Trento	4.426.699		4.426.699
Veneto	41.836.401		41.836.401
Friuli	11.131.352		11.131.352
Liguria	12.979.991		12.979.991
Emilia Romagna	38.832.244		38.832.244
Toscana	33.102.656		33.102.656
Umbria	7.586.756		7.586.756
Marche	13.724.056		13.724.056
Lazio	53.292.443		53.292.443
Abruzzo	14.238.870		14.238.870
Molise	4.373.656		4.373.656
Campania	93.316.070	101.057.601	194.373.671
Puglia	51.776.005	82.500.186	134.276.191
Basilicata	7.450.748		7.450.748
Calabria	29.203.628	48.837.102	78.040.730
Sicilia	62.997.464	106.900.754	169.898.218
Sardegna	15.168.471		15.168.471
TOTALE	616.462.000	339.295.643	955.757.643

Fonte Dipartimento per le politiche della famiglia

2. Zero/tre. Il Piano straordinario del 2007

2.1. Gli obiettivi e l'impatto

Il Piano straordinario avviato nel 2007 aveva un duplice obiettivo:

- la crescita complessiva dell'offerta dei servizi per la prima infanzia
- la riduzione delle differenze territoriali, particolarmente marcate, tra le regioni.

Tenendo conto della necessità di un processo graduale di avvicinamento all'obiettivo stabilito dal Consiglio europeo (33 % di bambini di età inferiore ai tre anni accolti nei servizi per l'infanzia), l'intesa sancita in Conferenza Unificata nel 2007 stabiliva che le risorse disponibili per l'attuazione del Piano straordinario fossero destinate a raggiungere **un livello di copertura medio nazionale stabilito del 13% ed un livello minimo a livello regionale del 6%.**

Gli obiettivi sono stati determinati partendo dal dato disponibile all'avvio del Piano: con riferimento all'anno scolastico 2003/2004, l'indicatore ISTAT *Presa in carico degli utenti* (percentuale di bambini tra zero e 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia sul totale della popolazione in età 0-2), presentava un **valore medio nazionale pari al 11,4%** mentre **il livello più basso di copertura era registrato nella Regione Calabria: 1,7%**. La differenza tra il valore medio nazionale ed il minimo regionale era pari a 9,7 punti percentuali, che **il Piano intendeva ridurre a 7.**

Occorre evidenziare che nel 2004 l'indicatore ISTAT *Presa in carico degli utenti* si riferiva esclusivamente ai bambini accolti dai servizi pubblici - compresi gli utenti dei servizi comunali e dei servizi privati in convenzione o sovvenzionati dal settore pubblico - mentre non erano compresi gli utenti del settore privato tout-court. A partire dal 2012 è disponibile anche l'indicatore ISTAT *Numero di posti per 100 bambini di 0-2 anni presso servizi socio educativi per la prima infanzia a titolarità pubblica e privata*: quantificando i posti autorizzati sia nel settore pubblico che nel settore privato, è il più adatto a misurare il raggiungimento degli obiettivi di Barcellona, i quali non si riferiscono solo al settore pubblico, ma alla offerta complessiva di servizi.

Copertura nazionale

La Tabella 4 e la Figura 3 evidenziano come sia stato **raggiunto in questi anni il primo dei due obiettivi quantitativi posti dal Piano straordinario nel 2007, ovvero un livello di copertura medio nazionale pari al 13%.**

Questo valore è stato raggiunto e superato a partire dal 2009, raggiungendo il valore del **14,2% nel 2010**. Negli ultimi due anni **ha mostrato una diminuzione** assestandosi nel 2014 sul valore del 12,6%. Tale flessione è però anche stata attenuata dalla contemporanea riduzione

numerica della popolazione di riferimento, vista la continua diminuzione delle nascite negli ultimi anni².

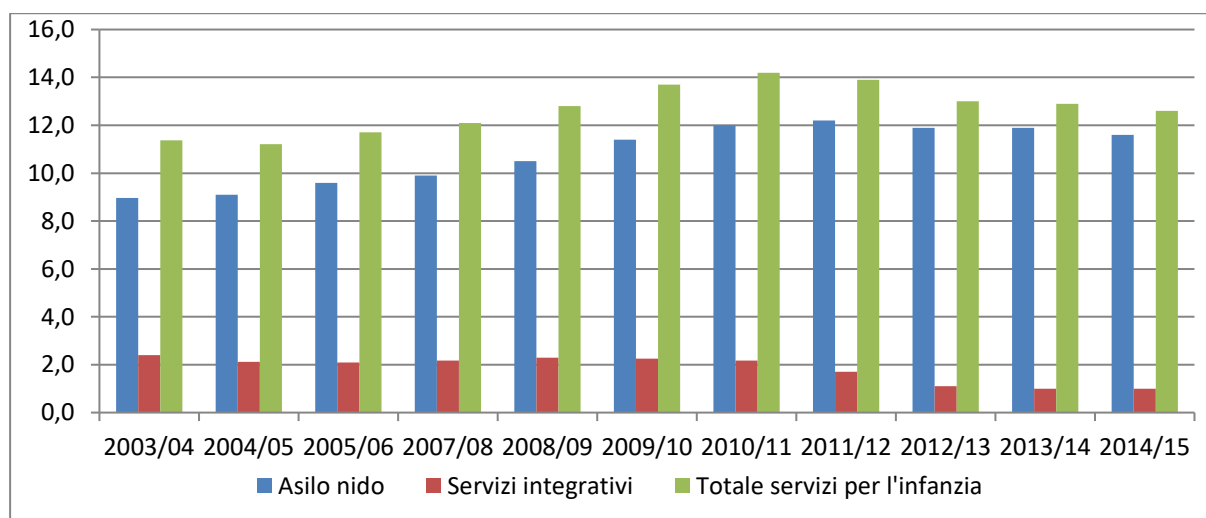
Considerando le due tipologie di servizi rilevate da ISTAT, Asilo nido e servizi integrativi, si rileva in questi anni un **consolidamento degli asili nido**, mentre **i servizi integrativi tendono ad essere sempre più marginali, prendendo in carico l'1% dei bambini** in età zero/tre.

Tabella 4 - Indicatore di presa in carico degli utenti, per anno scolastico e tipologia del servizio

TIPO DI SERVIZIO	2003 /04	2004 /05	2005 /06	2007 /08	2008 /09	2009 /10	2010 /11	2011 /12	2012 /13	2013 /14	2014 /15
Asilo nido	9,0	9,1	9,6	9,9	10,5	11,4	12,0	12,2	11,9	11,9	11,6
Servizi integrativi	2,4	2,1	2,1	2,2	2,3	2,3	2,2	1,7	1,1	1,0	1,0
Totale servizi per l'infanzia	11,4	11,2	11,7	12,1	12,8	13,7	14,2	13,9	13,0	12,9	12,6

Fonte: ISTAT

Figura 3 - Indicatore di presa in carico degli utenti, per anno scolastico e tipologia del servizio



Fonte: ISTAT

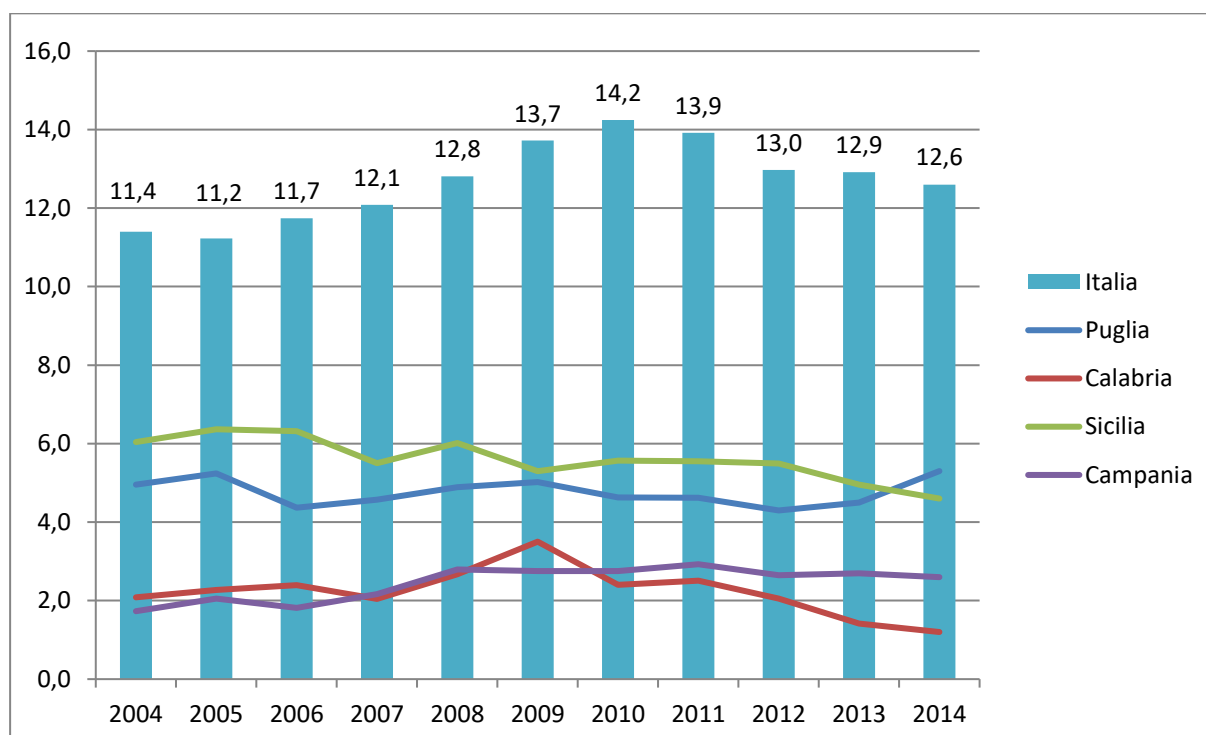
² Nel 2016 sono stati iscritti in anagrafe per nascita 473.438 bambini, oltre 12 mila in meno rispetto al 2015: nell'arco di 8 anni (dal 2008 al 2016) le nascite sono diminuite di oltre 100 mila unità (Natalità e fecondità della popolazione residente – ISTAT 2016). Di questa tendenza occorrerà tener conto nella attuazione del nuovo Piano nazionale, programmando correttamente le risorse necessarie, sia con riferimento alle risorse infrastrutturali che alle risorse umane, in base alla riduzione della domanda, e considerando le positive sinergie che possono derivare da una programmazione e gestione integrata del settore zero/sei.

Copertura regionale

La Figura 4 mostra come il secondo obiettivo posto dal Piano straordinario, ovvero un livello minimo di copertura del 6% a livello regionale, non sia stato raggiunto: **Puglia, Calabria, Sicilia e Campania presentano ancora coperture inferiori al 6%**. Si tratta delle quattro regioni, ricomprese nell'obiettivo europeo *Convergenza*, che sono state oggetto anche dell'intervento del PAC Infanzia e a cui è stato destinato **oltre il 60% delle risorse nazionali messe a disposizione in questi anni**: Puglia e Campania mostrano una crescita minima, mentre **Sicilia e Calabria registrano addirittura un calo dell'indicatore di presa in carico negli ultimi dieci anni**.

Considerato che le risorse del PAC Infanzia sono ancora in corso di erogazione, occorrerà monitorare nei prossimi anni con particolare attenzione l'offerta dei servizi per l'infanzia in questi territori, per rilevare segnali di crescita.

Figura 4 - Indicatore di presa in carico degli utenti, per anno scolastico e livello territoriale



Fonte: ISTAT

Sulla base dei dati evidenziati nel *Rapporto di monitoraggio* 2015 del Piano straordinario³, **negli stessi territori è molto alta la percentuale di bambini accolti nelle scuole dell'infanzia come "anticipatari"**, cioè come bambini che compiranno i tre anni entro il 30 aprile dell'anno successivo: rispetto ad un valore medio nazionale pari al 5,2%, in Calabria si rileva una percentuale pari all'11,8 % (dati al 31/12/2015 Fonte MIUR).

Si può ipotizzare che la mancanza di asili nido ed i minori costi di frequenza possono avere indotto le famiglie di bambini nati nei primi mesi dell'anno a optare per le iscrizioni anticipate alla scuola dell'infanzia, nonostante non si tratti di un servizio educativo effettivamente rapportato alle esigenze proprie dell'età di quei bambini.

Diffusione territoriale

Un altro indicatore rilevato da ISTAT, utilizzato anche nell'ambito del monitoraggio del sistema incentivante previsto dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013⁴, è la **percentuale di comuni in cui è presente almeno un servizio per l'infanzia**. I dati sono rilevati per tipologia di servizio, distinguendo gli asili nido (che comprendono le sezioni Primavera) e i servizi integrativi.

Dalla Tabella 5 e Figura 5 si rileva un aumento di tale percentuale negli ultimi dieci anni, che sembra essersi consolidata intorno **al 53% per gli asili nido**, mentre registra una **rapida crescita ed una rapida flessione per quanto riguarda i servizi integrativi**.

Questo mette in evidenza come tali servizi possono essere attivati con una certa velocità ma non consolidarsi nel tempo, una caratteristica che può essere considerata positivamente se la loro programmazione è orientata a seguire i bisogni espressi dalla domanda, in termini di flessibilità e complementarietà con i servizi di nido. L'andamento degli ultimi anni potrebbe però essere stato influenzato piuttosto dalla necessità di raggiungere in tempi rapidi obiettivi di spesa e di diffusione territoriale.

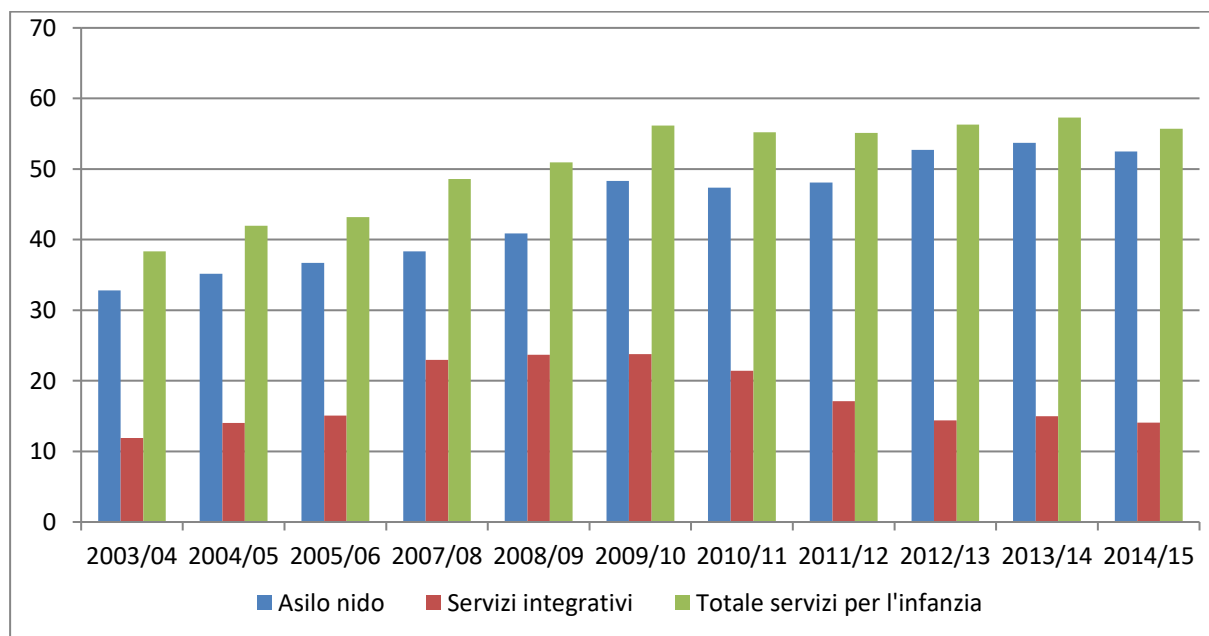
³ Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza Rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia al 31 dicembre 2015.

⁴ Nell'ambito della politica italiana di sviluppo regionale (QSN 2007-2013) il CIPE, con delibera n.82 del 2007, ha stanziato risorse pari a 3 miliardi di euro del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) da assegnare come premi alle otto regioni del Mezzogiorno, individuando target quantificati per 11 indicatori statistici riferiti a quattro obiettivi di servizio, richiedendo a tali Amministrazioni un impegno a programmare interventi adeguati per il raggiungimento dei target. Uno dei quattro obiettivi di servizio individuati intendeva "Aumentare i servizi di cura alla persona (asili nido e Assistenza Domiciliare Integrata agli anziani) alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro", ed era misurato attraverso specifici indicatori.

Tabella 5 - Percentuale dei comuni coperti dal servizio, per anno scolastico e tipologia del servizio

TIPO DI SERVIZIO	2003 /04	2004 /05	2005 /06	2007 /08	2008 /09	2009 /10	2010 /11	2011 /12	2012 /13	2013 /14	2014 /15
Asilo nido	32,8	35,2	36,7	38,3	40,9	48,3	47,4	48,1	52,7	53,7	52,5
Servizi integrativi	11,9	14,0	15,1	23,0	23,7	23,8	21,4	17,1	14,4	15,0	14,1
Totale servizi per l'infanzia	38,4	42,0	43,2	48,6	51,0	56,2	55,2	55,1	56,3	57,3	55,7

Fonte: ISTAT

Figura 5 - Percentuale dei comuni coperti dal servizio, per anno scolastico e tipologia del servizio

Fonte: ISTAT

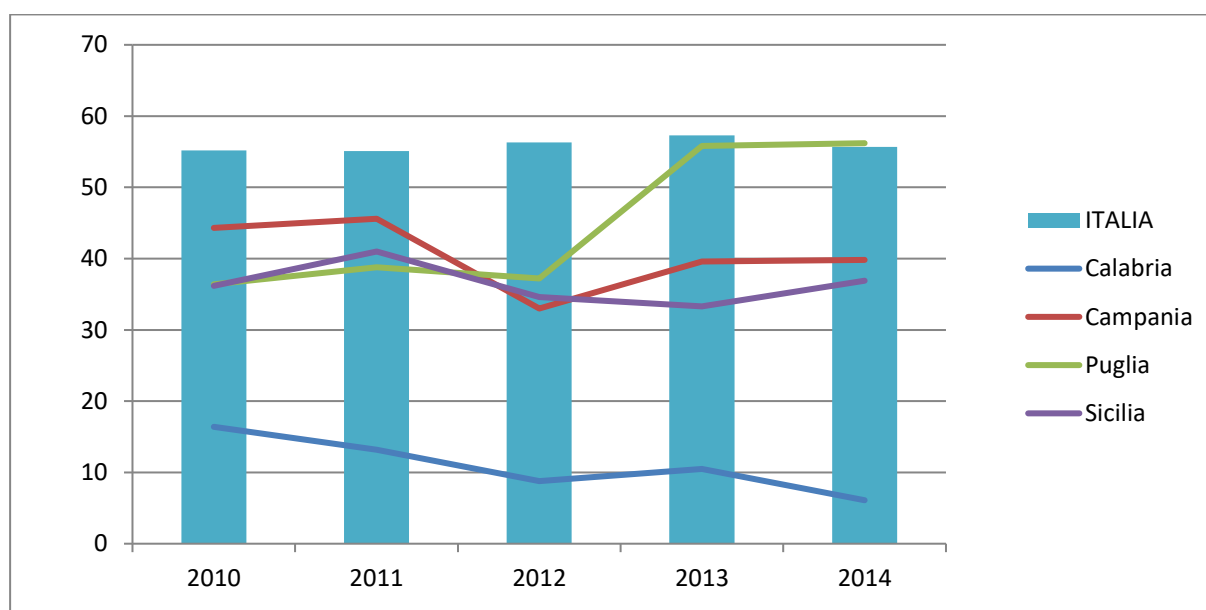
Analizzando l'andamento percentuale dei comuni coperti da almeno un servizio per la prima infanzia (Figura 6 e Tabella 6), negli ultimi anni si evidenzia come in tre regioni del Sud – Calabria, Sicilia e Campania – si rilevano valori sotto la media nazionale: in particolare **la Calabria, che nel 2010 aveva registrato un 16,4%, nel 2014 presenta una percentuale di comuni coperti da un servizio per l'infanzia pari al 6,1%.**

Questo andamento dell'indicatore potrebbe essere dovuto in parte al sistema incentivante previsto dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, **che prevedeva una premialità per le regioni del Sud che avessero raggiunto un valore dell'indicatore superiore al 35% nel 2009.** Questo meccanismo premiale ha posto in particolare rilevanza l'indicatore suddetto, ma **in alcune regioni l'aumento sembra sia stato effimero.**

Tabella 6 - Percentuale di comuni coperti da servizi per la prima infanzia, per anno e livello territoriale

	2010	2011	2012	2013	2014
Calabria	16,4	13,2	8,8	10,5	6,1
Campania	44,3	45,6	33	39,6	39,8
Puglia	36,4	38,8	37,2	55,8	56,2
Sicilia	36,2	41,0	34,6	33,3	36,9
ITALIA	55,2	55,1	56,3	57,3	55,7

Fonte: ISTAT

Figura 6 - Percentuale di comuni coperti da servizi per la prima infanzia, per anno e livello territoriale

Fonte: ISTAT

Utenti dei servizi zero/tre

Il numero di bambini iscritti ai nidi comunali o sovvenzionati da Comuni è passato **da 146.152 unità nel 2003 a 181.160 unità nel 2014**, ma negli anni 2010 e 2011 il numero di utenti ha superato le 200 mila unità (Tabella 7). **Dopo un aumento del 38% registrato nel 2010 (circa 55mila unità), negli ultimi quattro anni si registra un calo degli utenti**, che può essere dovuto alla difficoltà delle famiglie a sostenere i costi delle rette e alla difficoltà dei comuni a sostenere le spese di gestione, negli anni della crisi, nonché all'esaurirsi della spinta data dai finanziamenti nazionali degli anni precedenti.

Per visualizzare **l'impatto dell'intervento straordinario**, la figura successiva (Figura 7) mostra il numero degli utenti a partire dal 2007 (165.214), considerandolo come base di partenza ed evidenziando in rosso la differenza nei successivi anni scolastici: sommando il numero di

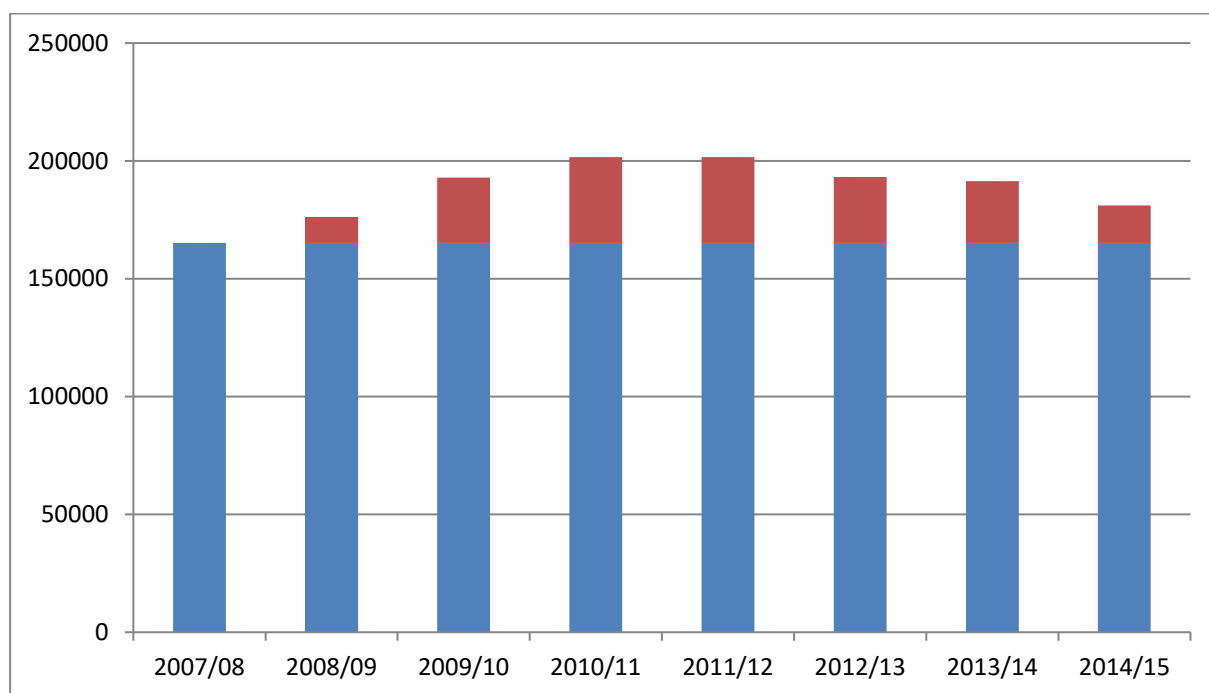
bambini che ogni anno sono stati presi in carico oltre la quota di 165.214 del 2007, negli ultimi sette anni è stato accolto un numero di utenti complessivo aggiuntivo pari a 181.696 unità. **Tale differenza può essere attribuita al Piano straordinario**, anche se non in modo esclusivo, in quanto l'impatto del Piano non può essere isolato rispetto ad altri interventi realizzati negli stessi anni.

Tabella 7 - Utenti degli asili nido per anno scolastico (*strutture comunali e contributi/integrazioni a rette*)

	2003 /04	2004 /05	2005 /06	2007 /08	2008 /09	2009 /10	2010 /11	2011 /12	2012 /13	2013 /14	2014 /15
Utenti	146.152	150.110	159.909	165.214	176.262	192.944	201.640	201.565	193.160	191.463	181.160
Differenza rispetto a utenti 07/08					11.048	27.730	36.426	36.351	27.946	26.249	15.946

Fonte: ISTAT

Figura 7 - Utenti degli asili nido per anno scolastico (*strutture comunali e contributi/integrazioni a rette **)



* evidenziata in rosso la differenza rispetto agli utenti 2007/08

Fonte: elaborazione dell'autore su dati ISTAT

Spesa sostenuta dai Comuni e dalle famiglie per i servizi zero/tre

È stata di **circa 1,442 miliardi di euro nel 2014**: il 20,4% è rappresentato dalle quote pagate dalle famiglie, mentre a carico dei Comuni restano 1,147 miliardi di euro. **Dal 2004 al 2014 la**

spesa a carico dei Comuni è cresciuta complessivamente del 27%, registrando una leggera diminuzione negli ultimi due anni. Tale andamento è legato all'andamento del numero degli utenti registrato negli stessi anni, che impatta sulle spese di gestione dei servizi. **Le famiglie contribuiscono in misura crescente ai costi del servizio: dal 2004 al 2014 la quota è passata dal 17,4 al 20,4%** della spesa corrente impegnata dai Comuni (Tabella 8 e Figura 8).

I fattori che hanno determinato negli anni più recenti una **diminuzione delle risorse destinate ai servizi** sono diversi, come evidenziato anche nell'ultimo Report dell'ISTAT⁵: la crisi economica e le minori entrate per i Comuni, le riduzioni forti ai fondi nazionali per le politiche sociali, i vincoli di spesa stabiliti dal Patto di stabilità interno. Si assiste inoltre al calo delle iscrizioni, in alcuni territori, per la **difficoltà delle famiglie a sostenere le rette** degli asili negli anni della crisi.

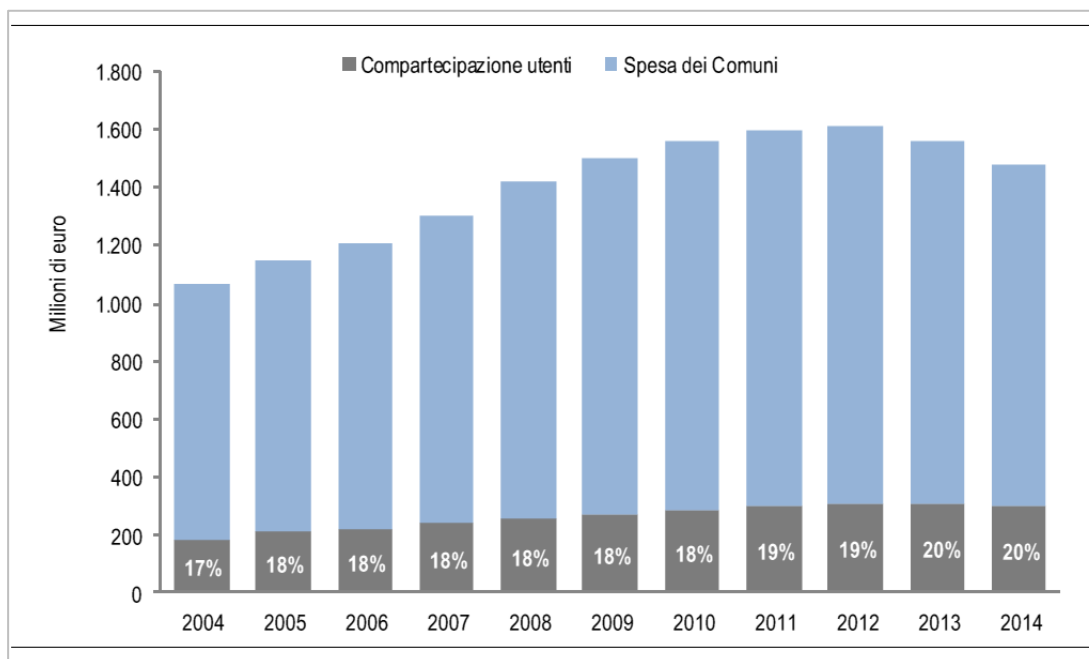
Accanto a tali criticità che determinano una carenza di risorse disponibili, emerge paradossalmente in alcuni territori, soprattutto al sud, la **difficoltà delle amministrazioni locali a programmare ed utilizzare le risorse disponibili**: si ricorda a tale proposito che la Regione **Campania**, che presenta ancora nel 2014 una presa in carico degli utenti nei servizi pari al 2,6%, secondo il Rapporto di monitoraggio al 31 dicembre 2015 non ha attivato le procedure previste dal *Piano straordinario* per ottenere il trasferimento delle risorse stanziare a suo favore (in particolare **17 milioni di euro relativi allo stanziamento 2009**).

Tabella 8. Spesa sostenuta da comuni e utenti per gli asili nido, per anno scolastico (milioni di euro)

TIPO DI SERVIZIO/ INDICATORE	2003 /04	2004 /05	2005 /06	2007 /08	2008 /09	2009 /10	2010 /11	2011 /12	2012 /13	2013 /14	2014 /15
Totale spesa sostenuta dai comuni	851	900	953	1.020	1.118	1.182	1.227	1.245	1.265	1.211	1.147
Totale spesa impegnata (Spesa pubblica e utenti)	1.035	1.111	1.167	1.256	1.367	1.447	1.502	1.534	1.567	1.514	1.442
Percentuale di spesa pagata dagli utenti	17,5	18,6	18,0	18,5	17,9	18,0	18,3	18,8	19,0	20,0	20,4

Fonte: ISTAT

⁵ ISTAT "Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno educativo 2014-2015" Report 12 dicembre 2017

Figura 8 - Spesa corrente dei comuni singoli e associati per i servizi zero/tre. 2004-2014

Fonte: ISTAT

Una prima valutazione

Il Piano straordinario ha raggiunto uno degli obiettivi che si era posto, ovvero un valore medio nazionale di presa in carico nei servizi pubblici del 13%. Risulta invece più lontano l'obiettivo della riduzione delle disuguaglianze territoriali: la differenza tra l'indicatore di presa in carico a livello medio nazionale e il valore regionale più basso, pari a 9,7 punti percentuali nel 2004, è salita nel 2014 a 11,4 punti percentuali (il valore più basso è registrato nella Regione Calabria, pari al 1,2%).

I dati a livello nazionale mostrano **un impatto complessivamente positivo** dell'intervento in questi anni sia sulla crescita dell'offerta, in termini di posti autorizzati e di spesa dei comuni, che sull'utenza accolta, **ma alcuni dei risultati raggiunti non sembrano essersi consolidati** a distanza di alcuni anni, mostrando come **all'esaurirsi dei finanziamenti anche alcuni effetti tendono ad esaurirsi**.

Il mancato consolidamento può essere stato determinato dal carattere di **straordinarietà degli interventi e dei relativi finanziamenti**, che **non ha incoraggiato regioni e comuni a investire nella realizzazione di nuovi servizi senza la garanzia di poter disporre delle necessarie risorse** finanziarie per mantenerne il funzionamento nel tempo. In alcuni territori in particolare sono state privilegiate scelte meno "impegnative" e maggiormente flessibili, come i servizi integrativi e l'utilizzo della rete dei servizi in convenzione, che possono essere oggetto di una riprogrammazione a breve termine.

Negli ultimi anni è in **crescita il numero di soggetti privati autorizzati ed accreditati che gestiscono servizi a titolarità pubblica**, anche in ragione di caratteristiche di flessibilità ed economicità che in molti casi connotano in positivo una offerta che mantiene ferma e alta la qualità. Nelle regioni del sud questa opzione, ovvero l'ampliamento dell'offerta di posti attraverso l'integrazione del privato accreditato è ancora poco utilizzata, sia a causa della carenza di una offerta di qualità di servizi a titolarità privata da accreditare sia per una debolezza delle funzioni di regolazione determinate dalla normativa regionale, non sempre aggiornata, che delle procedure di accreditamento gestite a livello comunale.

Occorre inoltre ricordare che **nei primi anni la maggior parte dei finanziamenti, in particolare quelli del primo triennio del Piano, potevano essere destinati solo a spese di investimento** e dunque non alle spese per la gestione dei servizi, in considerazione del fatto che, con particolare riferimento alle regioni del sud, la presenza di servizi era molto esigua ed era necessario dunque realizzare nuove infrastrutture aumentare l'offerta dei posti nei servizi pubblici. **Si è poi andata sempre più affermando la necessità di finanziare anche i costi di gestione**, che gravano sui bilanci delle famiglie e dei comuni, considerata anche la crisi economica, e molte risorse sono state quindi orientate anche a sostenere tali costi, piuttosto che l'ampliamento della offerta in termini di realizzazione di nuovi posti. **L'utilizzo delle risorse per sostenere le spese di gestione dei servizi comunali e dei posti in convenzione non ha permesso di investire in misura rilevante per la realizzazione o ampliamento dei servizi.**

Le risorse messe a disposizione con il Piano straordinario si sono dimostrate importanti per avviare una ripresa, ma non adeguate per raggiungere e sostenere nel tempo la crescita complessiva del sistema, anche in ragione della loro straordinarietà: occorre evidenziare come complessivamente negli ultimi sette anni, dal 2008 al 2014, i Comuni hanno speso per i servizi per l'infanzia 8.396 milioni di euro, e l'intervento del Piano straordinario, pari a 616 milioni di finanziamenti nazionali, rappresenta il 7% di tali risorse.

2.2. Il monitoraggio del Piano straordinario: procedure e strumenti

Gli effetti del Piano sono stati influenzati dal processo di definizione delle competenze tra stato e regioni e si sono sviluppati negli anni della crisi economica. L'intervento ha rappresentato comunque una misura di forte impatto nel settore e ha prodotto esiti importanti, la cui valutazione offre elementi importanti per gli interventi futuri. Il Piano straordinario ha provato ad affrontare le principali criticità nello sviluppo del sistema dei servizi zero/tre, sperimentando alcune soluzioni che potranno essere utilmente considerate nel **nuovo Piano nazionale per lo sviluppo del sistema integrato di educazione e di istruzione dell'infanzia**, che **non è più un intervento straordinario ma prevede un finanziamento ordinario.**

Sono importanti, in particolare, le procedure e gli strumenti di monitoraggio messi a punto nella attuazione del Piano straordinario: il monitoraggio ha accompagnato la prima fase triennale del Piano ed è poi proseguito con l'obiettivo di raccogliere e restituire a tutti gli attori del sistema (regioni, amministrazioni centrali, studiosi e cittadini) informazioni sia sugli esiti del Piano che in generale sullo sviluppo dei servizi per la prima infanzia.

L'intesa sancita dalla Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali prevedeva espressamente (83/CU 20 settembre 2007 - articolo 4) la realizzazione di una attività di monitoraggio, effettuata "sulla base del principio di leale collaborazione" e con il fattivo concorso e partecipazione delle regioni. In particolare, si prevedeva l'utilizzo di un sistema unico di rilevazione definito d'intesa tra le regioni e le due amministrazioni nazionali competenti, Ministero della solidarietà sociale e Dipartimento per le politiche della famiglia, ai fini della "valutazione del livello di attuazione del piano e dell'effettiva realizzazione di nuovi accessi ai servizi socio-educativi della rete integrata per la prima infanzia".

Il primo passaggio per l'avvio del monitoraggio è stato la condivisione del sistema di rilevazione, basato su una scheda di monitoraggio compilata annualmente dalle Regioni e Province autonome con l'obiettivo di monitorare i dati nei diversi ambiti informativi: per mezzo della scheda venivano raccolti periodicamente

- dati amministrativi relativi all'utilizzo delle risorse e all'avanzamento finanziario (**monitoraggio finanziario**)
- dati quantitativi sull'offerta dei servizi pubblici e privati (**monitoraggio quantitativo**)
- informazioni su altri aspetti relativi alla qualità dei servizi, tra i quali la normativa regionale di settore ed il suo aggiornamento (**monitoraggio qualitativo**).

La collaborazione delle amministrazioni regionali nell'assicurare flussi informativi completi e tempestivi è stata nel tempo sempre più convinta e qualificata e questo ha contribuito a creare una virtuosa circolarità di informazioni tra il livello locale ed il livello nazionale, contribuendo ad arricchire il quadro informativo sul sistema dei servizi.

Il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (nel quale sono confluite le competenze del Ministero della solidarietà sociale), in qualità di amministrazioni centrali competenti per l'attuazione del Piano, si sono avvalsi del supporto del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza (CNDIA), in base a convenzioni con l'Istituto degli Innocenti di Firenze, a cui era affidata la gestione delle attività connesse alle funzioni del CNDIA.

Gli esiti del monitoraggio sono stati diffusi periodicamente attraverso specifici *Rapporti*. Dopo un primo *Rapporto* pilota al 31 dicembre 2008 e due *Rapporti* semestrali nel 2009, i *Rapporti* sono stati presentati annualmente. L'ultimo *Rapporto di monitoraggio*, pubblicato nel marzo del 2018, presenta la situazione attuativa al 31 dicembre 2016⁶.

In tali *Rapporti* vengono presentati, oltre ai dati aggiornati del monitoraggio finanziario e quantitativo provenienti dalle regioni, anche i dati raccolti dall'ISTAT e dal MIUR, raccordando le diverse fonti informative per fornire un quadro il più possibile completo dei dati relativi alla offerta dei servizi per la prima infanzia. In particolare, i dati del MIUR relativi alle sezioni primavera ed agli anticipi, una tipologia diffusa soprattutto al sud, completano il quadro della offerta rivolta ai bambini in età zero/tre, mentre i dati dell'ISTAT, arricchiti nel tempo, permettono di ricostruire il quadro dei servizi sia del settore pubblico che del settore privato.

Nei ***Rapporti di monitoraggio annuali*** sono stati inseriti i risultati di ulteriori filoni di indagine realizzati a cura dell'Istituto degli Innocenti di Firenze. Nel 2009, per esempio, è stata svolta una indagine campionaria a livello nazionale su costi di gestione, criteri di accesso e tariffe dei servizi educativi per la prima infanzia, il che ha fornito elementi per avviare un approfondimento su costi necessari e qualità sostenibile.

Un altro contributo del monitoraggio in termini informativi ha riguardato l'avvio e l'aggiornamento periodico delle normative e regolamenti regionali di settore, che può essere consultata attraverso una piattaforma multimediale disponibile sul sito www.minori.it. L'intento era quello di avviare un'analisi comparata delle modalità attraverso cui le regioni programmano e realizzano i loro interventi per lo sviluppo di un sistema territoriale di servizi educativi per la prima infanzia⁷. Recentemente la sezione si è arricchita di un *Manuale dei servizi educativi per l'infanzia* che rappresenta una sintesi di buoni orientamenti condivisi, ma che dovranno essere aggiornati e arricchiti tramite esperienze e contributi provenienti dai diversi territori.

2.3. La statistica ufficiale e i servizi educativi per la prima infanzia. Verso un quadro più completo

Il Piano straordinario ha introdotto, in un sistema frammentato e con una *governance* multi livello, una logica di sistema integrato nei servizi educativi destinati ai bambini tra tre mesi e tre anni, ponendo in atto alcune precondizioni per la realizzazione del nuovo Piano d'azione nazionale e sperimentando alcune modalità attuative che potranno essere applicate nel più ampio sistema dello zero/sei. In particolare, l'attività di monitoraggio si è articolata da subito in diverse direzioni e, nel tempo, ha contribuito ad arricchire il quadro della statistica ufficiale

⁶ Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza Rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia al 31 dicembre 2016.

⁷ Vedi approfondimento in Appendice 3, a pagina 73.

con nuovi strumenti e basi dati, utili a costruire basi informative integrate a supporto del Piano avviato nel 2017.

La disponibilità di informazioni affidabili e aggiornate è infatti uno strumento fondamentale per tutti i livelli di governo e i soggetti coinvolti. Informazioni ufficiali, omogenee e comparabili dei livelli di offerta sono necessarie non solo ai fini dei confronti territoriali, nazionali ed internazionali, ma anche per l'adozione e valutazione di politiche volte ad incidere sulla disponibilità e sulla qualità di questi servizi.

Nell'ambito delle attività di monitoraggio e supporto alla attuazione del Piano straordinario sono state avviate diverse **iniziative dirette a colmare la iniziale carenza di dati** quantitativi relativi ai servizi per la prima infanzia. Tramite la scheda di monitoraggio sono stati rilevati presso le regioni i dati quantitativi relativi alla offerta di servizi, sia pubblici che privati, cercando di colmare la lacuna relativa alla offerta privata e contribuendo a completare il quadro relativo alla offerta pubblica descritto tramite la Indagine ISTAT sugli interventi e servizi sociali dei comuni. Molti sistemi informativi regionali si sono rilevati però non pienamente adeguati a fornire un flusso aggiornato e completo sul proprio territorio, come evidenziato nei *Rapporti di monitoraggio*: le informazioni statistiche raccolte tramite la scheda presso le regioni presentavano un livello di qualità disomogeneo con riferimento alla completezza, accuratezza e tempestività del dato, determinato dal diverso grado di robustezza e organizzazione dei sistemi informativi statistici e di monitoraggio in uso nelle diverse regioni.

Per questo sono state sviluppate altre iniziative allo scopo di irrobustire, arricchire e consolidare il quadro informativo statistico sui servizi per la prima infanzia, e grazie ad alcune specifiche iniziative avviate nell'ambito del Piano straordinario, negli ultimi anni il patrimonio della statistica ufficiale di settore si è arricchito con nuovi lavori statistici che sono stati inseriti nel Programma Statistico Nazionale (PSN)⁸.

⁸ Il Programma Statistico Nazionale è l'atto normativo che, in base al decreto legislativo n.322 del 1989, stabilisce le rilevazioni statistiche di interesse pubblico affidate al Sistema statistico nazionale (SISTAN) e i relativi obiettivi informativi. Il SISTAN è la rete di soggetti pubblici e privati che fornisce al Paese e agli organismi internazionali l'informazione statistica ufficiale: le statistiche ufficiali inserite nel PSN devono rispondere ai principi di qualità definiti dal Codice italiano delle statistiche ufficiali, approvato con deliberazione COMSTAT 10/2010 (GU n.240 del 13 ottobre 2010), che rappresenta il quadro di riferimento fondamentale dei principi e degli standard per lo sviluppo, la produzione e la diffusione di statistiche ufficiali di qualità e recepisce le prescrizioni internazionali in materia.

Nel Programma statistico nazionale 2017-2019, attualmente in vigore, sono presenti, tra le altre, le seguenti statistiche riguardanti i servizi educativi per l'infanzia:

Tabella 9. Programma statistico nazionale: statistiche sui servizi socio-educativi zero/tre

LPR-00146	SINSE - Sistema informativo nazionale sui servizi socio-educativi per la prima infanzia	Sis
LPR-00147	Studio progettuale per l'impianto di una rilevazione sui servizi socio-educativi sulla prima infanzia	Stu
IST-02647	Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia	Sdi

(Legenda: Sis = sistema informativo statistico; Stu = Studio progettuale; Sdi = Statistiche da indagine)

LPR-00146 e LPR-00147: ne è titolare il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Sono stati sviluppate nell'ambito del **progetto SINSE - Sistema informativo nazionale sui servizi socio-educativi per la prima infanzia**. Avviato nel 2012 su iniziativa del Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ha coinvolto direttamente le regioni, con il coordinamento della regione Emilia Romagna, allo scopo di far confluire i flussi ed i sistemi regionali verso un sistema informativo nazionale sui servizi educativi per la prima infanzia, a partire dalla condivisione di un set minimo e protocolli di scambio di dati. Sono stati inseriti nel PSN sia lo Studio progettuale che ha accompagnato la sperimentazione del SINSE con una indagine pilota, che il sistema informativo SINSE.

Il SINSE rappresenta un importante passo in avanti verso la attivazione del "sistema informativo coordinato con le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli Enti locali" previsto dal decreto legislativo n. 65 del 2017, in quanto è l'esito di un processo - condiviso tra le regioni - che ha portato a definire un set di informazioni comuni sui servizi zero/tre e a sviluppare dei protocolli di comunicazione tra i diversi sistemi di rilevazione regionali, allo scopo di condividere informazioni omogenee e statisticamente validate. Il SINSE, come tutti i lavori inseriti nel PSN, ha acquisito il parere favorevole del Garante per la protezione dei dati personali⁹.

IST-02647: Indagine su asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia è realizzata dall'ISTAT e colma una lacuna informativa importante sulla offerta dei servizi per la prima infanzia, quantificando la consistenza complessiva pubblica e privata dell'offerta dei servizi, con un livello di disaggregazione territoriale che arriva fino al singolo Comune.

A partire dal 2009 è stata infatti avviata una collaborazione tra Dipartimento per le politiche della famiglia e ISTAT per favorire una accelerazione nella diffusione dei dati rilevati dall'Istituto tramite l'**Indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati (Sdi IST-**

⁹ Vedi approfondimento in Appendice 4, a pagina 76.

01181), svolta annualmente già dal 2003 e inserita nel PSN. Grazie a questa collaborazione l'ISTAT ha sviluppato un *Questionario Asili nido* che ha consentito il rilascio più tempestivo dei dati richiesti ai Comuni, creando i presupposti per avviare la **IST-02647, Indagine sugli asili nido e servizi integrativi sulla prima infanzia**, e dal 2012 ha iniziato a rilevare anche il numero di posti autorizzati nei servizi pubblici e privati.

Ai Comuni, tramite un questionario web articolato in diverse sezioni, viene richiesto annualmente di compilare e validare l'elenco delle unità di offerta attive sul proprio territorio, rilevando anche il numero di posti autorizzati al funzionamento e il tipo di servizio offerto, realizzando così il **Censimento delle unità di offerta**. All'indagine partecipano direttamente la maggior parte delle regioni (Piemonte, Liguria, Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Marche, Basilicata, Puglia e Sicilia) e la provincia autonoma di Trento. Nel 2014 il tasso di risposta dell'indagine da parte dei comuni e degli enti associativi è stato del 86,7% a livello nazionale.

Nel PSN sono inserite entrambe le indagini, *l'Indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati* (Sdi IST-01181) e *la Indagine sugli asili nido e i servizi integrativi* (Sdi IST-02647). **Le informazioni raccolte permettono oggi di avere un quadro dettagliato dell'offerta di servizi socio-educativi per la prima infanzia** non solo sul versante tradizionalmente investigato dall'indagine, ovvero la **spesa pubblica per i servizi offerti** e il **numero degli utenti presi in carico dai comuni**, ma anche in termini di **numero dei servizi attivi sul territorio** e di **posti autorizzati al funzionamento**, per tipo di servizio e per settore del titolare (pubblico e privato). Nel PSN sono presenti ad oggi anche due statistiche sui servizi per la prima infanzia di cui sono titolari la Regione Marche e la provincia di Trento.

La statistica ufficiale si è dunque arricchita negli ultimi anni di nuovi strumenti informativi, frutto di sperimentazione e condivisione tra amministrazioni centrali, regionali, enti locali e ISTAT. Si tratta ora di mettere in comunicazione le basi informative derivanti dalle diverse indagini e dai diversi sistemi, integrando anche le basi dati statistiche del MIUR e valorizzando i dati di fonte amministrativa, in modo da sviluppare un unico sistema informativo per l'intero sistema 0/6. **L'Istat può svolgere utilmente ed efficacemente un ruolo di coordinamento tecnico in questo processo con riferimento all'intero settore 0/6**, anche in considerazione del ruolo attribuito dal Dlgs322/89 all'Istituto nei confronti degli enti e degli uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale.

La condivisione di archivi amministrativi a fini statistici tra soggetti del SISTAN (Istat, amministrazioni centrali, regionali e locali) permetterà analisi longitudinali e trasversali anche a partire dal collegamento a livello di microdati. Si evidenzia ad esempio la ricchezza informativa prodotta dall'analisi esplorativa *La transizione dei percorsi scolastici al mondo del lavoro per i*

*diplomati degli istituti tecnici e professionali*¹⁰, realizzata collegando i dati dell'Anagrafe dello studente con i dati delle Comunicazioni Obbligatorie del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

2.4. Un nuovo strumento informativo: i fabbisogni standard

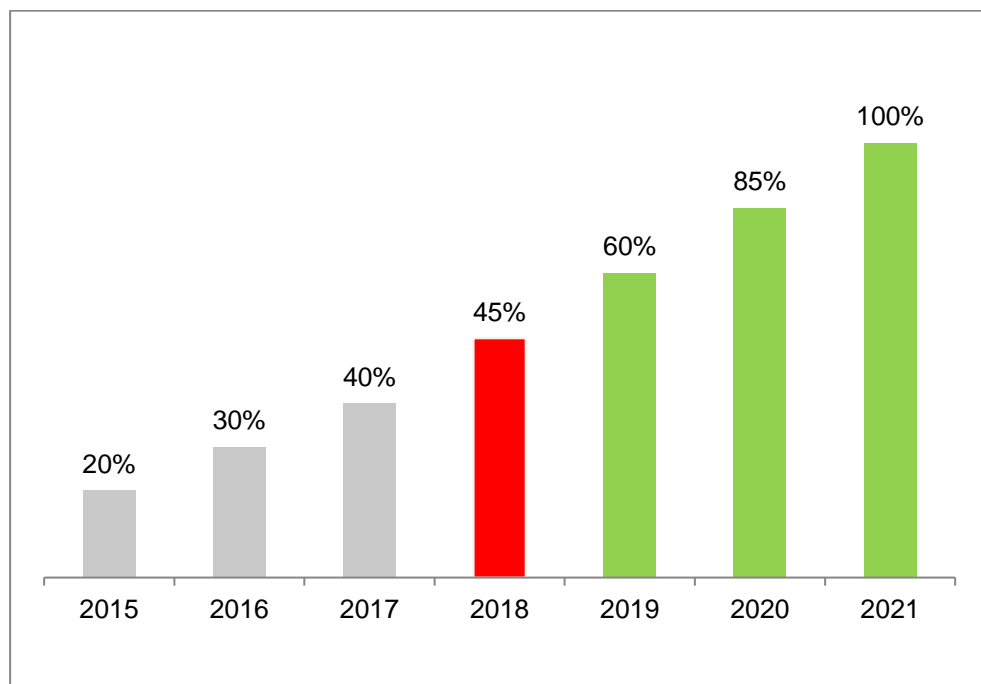
Accanto ai richiamati lavori statistici presenti nel Programma statistico nazionale - indagini, sistemi informativi e statistiche da fonti amministrative - si sono sviluppate negli ultimi anni ulteriori iniziative di raccolta ed analisi dei dati che riguardano il settore dei servizi educativi.

Tra queste assume particolare rilievo, per la ricchezza del patrimonio informativo e le possibili implementazioni e integrazioni, **l'attività di raccolta dati svolta da SOSE S.p.A.¹¹ e IFEL nell'ambito del sistema attivato per determinare i fabbisogni standard in attuazione del federalismo fiscale**. In attuazione dei principi previsti della legge 42 del 2009, infatti, le risorse del Fondo di solidarietà comunale (FSC) devono essere ripartite a fini perequativi in base alla differenza tra la capacità fiscale e i fabbisogni standard. Si tratta di un meccanismo che si sta introducendo in modo graduale: la legge 232 del 2016 prevede che nel 2021 il 100% delle risorse del Fondo saranno ripartite in base a tale differenza, mentre nel 2018 siamo al 45% (Figura 9).

¹⁰ Realizzato da Fondazione Agnelli e CRISP – Università di Milano Bicocca, col supporto operativo dell'Ufficio statistico del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) e della Direzione Generale dei Sistemi Informativi, dell'Innovazione Tecnologica e della Comunicazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS)

¹¹ Dal 2011 SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico Spa, Società per Azioni costituita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia (art. 10, comma 12 della legge 146 dell'8/5/1998) predispone, in collaborazione con IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale, fondazione istituita nel 2006 dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) le metodologie per il calcolo dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni delle regioni a statuto ordinario, come disposto dall'art. 5 del D.lgs. n.216 del 2010.

Figura 9 – Percentuale di risorse FSC distribuite in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale



Fonte: SOSE S.p.A.

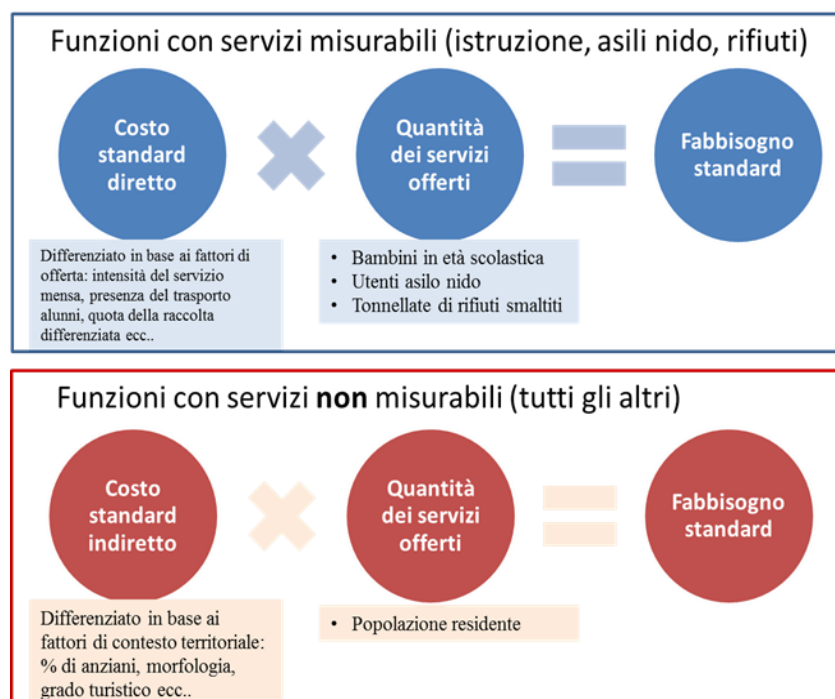
I fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni delle regioni a statuto ordinario (FaS in breve), insieme alla capacità fiscale, sono dunque gli elementi fondamentali per la ripartizione del Fondo di Solidarietà Comunale ed in questi anni SOSE, insieme a IFEL, ha sviluppato le metodologie di calcolo dei FaS ed ha altresì realizzato **una banca dati che integra i dati raccolti da altri soggetti (tra cui MIUR, ISTAT, ISPRA) con le informazioni raccolte attraverso un apposito questionario SOSE-IFEL**, somministrato annualmente a tutti i comuni delle Regioni a statuto ordinario. I dati sono altresì disponibili con tempestività: al momento la base dati dei fabbisogni standard contiene informazioni relative alle annualità 2010, 2013, 2015 e 2016 (disponibili a partire dall'autunno 2018) ed a partire dall'autunno di quest'anno si avvierà la rilevazione dei dati relativi alla annualità 2017.

I servizi di asilo nido sono compresi tra le funzioni fondamentali dei comuni e dunque il questionario SOSE-IFEL prevede un focus specifico su tali servizi, rilevando informazioni non desumibili da altre fonti in merito alla quantità dei servizi svolti, alle modalità di gestione, all'impiego del personale, integrando anche voci di spesa che non transitano dal bilancio e le spese erogate nell'ambito di gestioni associate.

Il servizio di nido è offerto da meno della metà delle amministrazioni oggetto di analisi, ma nei comuni dove è presente assume particolare rilevanza sia in termini finanziari che di impatto sulla economia locale. Inoltre, i servizi di asilo nido sono tra le funzioni fondamentali (istruzione,

asili nido, smaltimento rifiuti) per le quali il livello quantitativo del servizio offerto è oggettivamente misurabile ed il calcolo del fabbisogno standard si basa sul “**costo standard diretto**”, differenziato in base ai fattori di offerta (intensità del servizio mensa, presenza del trasporto alunni). Per tali funzioni fondamentali il modello econometrico adottato è denominato “**funzione di costo**” e il fabbisogno standard è il risultato del prodotto tra quantità di servizi offerti e costo standard diretto, che può variare tra gli enti in base alle caratteristiche specifiche di offerta del servizio. Per tutte le altre funzioni fondamentali si ricorre al “costo standard indiretto” adottando un modello econometrico denominato “funzione di spesa” (Figura 10).

Figura 10 - Modalità di calcolo del fabbisogno standard



Fonte: SOSE spa

È evidente dunque la ricchezza informativa della banca dati con riferimento in particolare ai servizi di nido. Il limite che si può evidenziare riguarda il fatto che non sono compresi tutti i comuni del territorio nazionale, ma solo quelli delle regioni a statuto ordinario. Dal 2018 il questionario è somministrato anche ai comuni della regione Sicilia.

Tale patrimonio informativo è reso disponibile nel **portale www.opencivitas.it**, dove sono pubblicati tutti i dati disponibili non soggetti a vincoli di privacy. Le informazioni contenute nella base dati dei fabbisogni standard, oltre a consentire una stima robusta dei costi e dei fabbisogni standard, permettono di monitorare il livello dei servizi offerti e il livello della spesa storica consentendo: da un lato, ai singoli amministratori locali e ai cittadini, di analizzare la performance del proprio comune rispetto agli altri; dall'altro lato, all'amministrazione centrale,

di poter costruire strumenti di programmazione e revisione della spesa locale ipotizzando diversi scenari macro-economici. Sono messi a disposizione anche strumenti di benchmarking e di analisi della performance basati, per ogni ente e per ogni funzione fondamentale, sul confronto tra valori storici e standard della spesa corrente e del livello dei servizi.

Nell'approfondimento in Appendice 5 (a pagina 78), realizzato da SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A - Unità analisi della finanza pubblica, si presentano con maggior dettaglio gli elementi che compongono il costo standard del servizio di asilo nido, in relazione alle diverse caratteristiche offerte (sezioni a tempo parziale, servizi in gestione esterna, utenti lat-tanti, servizio di refezione...) e realizzate alcune possibili elaborazioni ed analisi dei dati, evidenziando le potenzialità di analisi offerte dalla base dati raccolta ai fini del calcolo dei fabbisogni standard. In particolare, viene proposta una **simulazione di scenari di offerta** in cui si prevede il raggiungimento di un livello minimo di copertura su tutto il territorio nazionale.

3. Il Sistema integrato di educazione e di istruzione zero/sei: il nuovo Piano d'azione nazionale e il suo monitoraggio

Nel 2017, con il Decreto legislativo n.65 del 13 aprile, è stata avviata la progressiva attuazione del *sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni*, istituito nell'ambito della riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione conosciuta come la "Buona scuola" (legge n. 107 del 2015). La riforma, preceduta da un processo di consultazione e discussione piuttosto ampio¹², è intervenuta sul sistema educativo e di istruzione rivolto ai bambini dalla nascita fino ai sei anni di età, **integrando i servizi educativi per l'infanzia (zero/tre anni) e le scuole dell'infanzia (tre/sei) in un unico percorso educativo** "al fine di garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, nonché ai fini della conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori, della promozione della qualità dell'offerta educativa e della continuità tra i vari servizi educativi e scolastici e la partecipazione delle famiglie" (legge 107/2015, art.1 comma 181 lettera e).

Si tratta di una riforma molto importante che intende valorizzare l'esperienza educativa dei bambini nei primi sei anni di vita e la sua continuità, attraverso il riconoscimento di alcuni principi fondamentali tra cui la **qualificazione a livello universitario e formazione continua** di tutto il personale educativo, la **generalizzazione della scuola dell'infanzia**, la definizione per tutti i servizi per l'infanzia e per le scuole dell'infanzia delle età di accesso dei bambini e delle principali caratteristiche funzionali, la definizione dei fabbisogni standard e l'istituzione di una quota capitaria per il raggiungimento dei suddetti fabbisogni, la **costituzione di poli per l'infanzia destinati ad accogliere bambini tra zero e sei anni**.

3.1. Obiettivi strategici, principi fondamentali e finalità della riforma

- **Il ruolo di indirizzo, programmazione e coordinamento è affidato al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**, a cui è attribuita dunque anche parte della competenza con riferimento ai servizi educativi per l'infanzia (zero/tre).

L'integrazione in un unico sistema di un universo complesso ed articolato di servizi multifunzionali prevede uno specifico modello di *governance*, necessariamente multilivello. Considerata la complessità del sistema, appare particolarmente strategica la previsione delle funzioni di monitoraggio e valutazione della offerta educativa e didattica, la definizione dei cui criteri rientra tra le funzioni e i compiti attribuiti al Ministero, insieme alla attivazione di un sistema informativo centrale, coordinato con le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali.

¹² <https://labuonascuola.gov.it/>

- **Vengono definiti obiettivi strategici comuni all'intero sistema zero/sei**, che dovranno essere perseguiti mediante un Piano di azione nazionale pluriennale e che saranno oggetto di monitoraggio e valutazione. Nella stesura finale del decreto legislativo gli obiettivi strategici hanno sostituito i livelli essenziali delle prestazioni, richiamati dalla legge delega, in ragione della impossibilità a garantire l'universalità del diritto fin da subito con le risorse disponibili. Anche l'esclusione dei nidi dai servizi a domanda individuale¹³, uno dei punti più significativi della riforma, rientrava tra i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega, ma non è stata attuata in quanto è di fatto condizionata dalle limitate risorse disponibili nei bilanci dei Comuni.

La riforma integra in un sistema unitario i servizi educativi per l'infanzia e le scuole dell'infanzia, statali e paritarie: i due segmenti, ciascuno in base alle sue caratteristiche funzionali, costituiscono "la sede primaria dei processi di cura, educazione ed istruzione". L'intero sistema integrato dei servizi destinati ai bambini dalla nascita fino ai sei anni deve sviluppare processi di continuità e integrazione, ponendo al centro i bisogni ed i diritti del bambino di essere accolti in servizi di qualità con chiare finalità e intenzionalità educative, che offrano le necessarie garanzie per un corretto sviluppo psicofisico del bambino, prevedendo la compartecipazione dei genitori al progetto educativo. A tal fine sono previste e finanziate delle strutture integrate, i **Poli per l'infanzia**, che si caratterizzano come laboratori permanenti di ricerca, innovazione, partecipazione e apertura al territorio, anche al fine di favorire la massima flessibilità e diversificazione per il miglior utilizzo delle risorse, condividendo servizi generali, spazi collettivi e risorse professionali.

- La norma rappresenta un atteso punto di arrivo per il **riconoscimento a livello nazionale della piena funzione educativa dei servizi per la prima infanzia (zero/tre)**. Non sono compresi nel sistema integrato i servizi meramente ludici con caratteristiche di custodia temporanea.
- **Sono definite le tipologie in cui si articolano i "servizi educativi per l'infanzia": nidi e micronidi, sezioni primavera e servizi integrativi.** Questo rappresenta il definitivo consolidamento a livello nazionale, dopo anni di sperimentazione, di alcune tipologie di servizi (come i servizi integrativi), favorendo l'integrazione delle diverse normative regionali che li hanno accompagnati in questi anni di sperimentazione.
- **La nuova normativa consolida la sperimentazione delle sezioni primavera**, le cui prime esperienze si sono sviluppate in alcune regioni (Lazio, Emilia Romagna) a partire dagli anni

¹³ La qualificazione del servizio quale servizio pubblico a domanda individuale sta a significare che l'ente locale non ha l'obbligo di istituirlo ed organizzarlo. Se però decide di farlo, è tenuto per legge, a richiedere la contribuzione degli utenti, anche a carattere non generalizzato.

'90 e sono state introdotte per la prima volta nella normativa nazionale, in maniera sperimentale, con la legge n. 296 del 2006 (Finanziaria 2007), che prevedeva la possibilità di finanziare sezioni aggregate anche alle scuole dell'infanzia e gestite dallo Stato, destinate ad accogliere bambini nella fascia di età 24/36 mesi. L'avvio del sistema integrato permetterà il consolidamento della sperimentazione, a partire dalle migliori esperienze realizzate, da cui potranno svilupparsi ad esempio i Poli per l'infanzia previsti dalla nuova normativa. Con la diffusione delle sezioni primavera ed in generale con il progressivo aumento della offerta di servizi zero/tre, la riforma punta a offrire una risposta alternativa agli anticipi, ovvero la possibilità di iscrivere alla scuola dell'infanzia i bambini che compiono tre anni di età dopo il termine ordinario del 31 dicembre e, comunque, entro il 30 aprile dell'anno successivo¹⁴. Negli ultimi anni questa possibilità - sebbene accompagnata da un orientamento generalmente critico da parte del mondo scientifico, della ricerca e della pedagogia con riferimento alla effettiva capacità di tale modalità di accoglienza di rispondere in modo appropriato alle esigenze proprie dei bambini di quella età - è stata accolta con favore sempre maggiore dalle famiglie, soprattutto al sud, grazie al fatto che i costi della scuola dell'infanzia sono molto inferiori rispetto a quelli di un servizio di nido. Questa possibilità ha permesso inoltre a molte scuole dell'infanzia di contrastare la diminuzione della domanda dovuta alla diminuzione delle nascite, mantenendo l'organico in servizio.

- **Sono definite le tipologie in cui si articolano i "servizi integrativi": spazi gioco, centri per bambini e famiglie, servizi educativi in contesto domiciliare.**

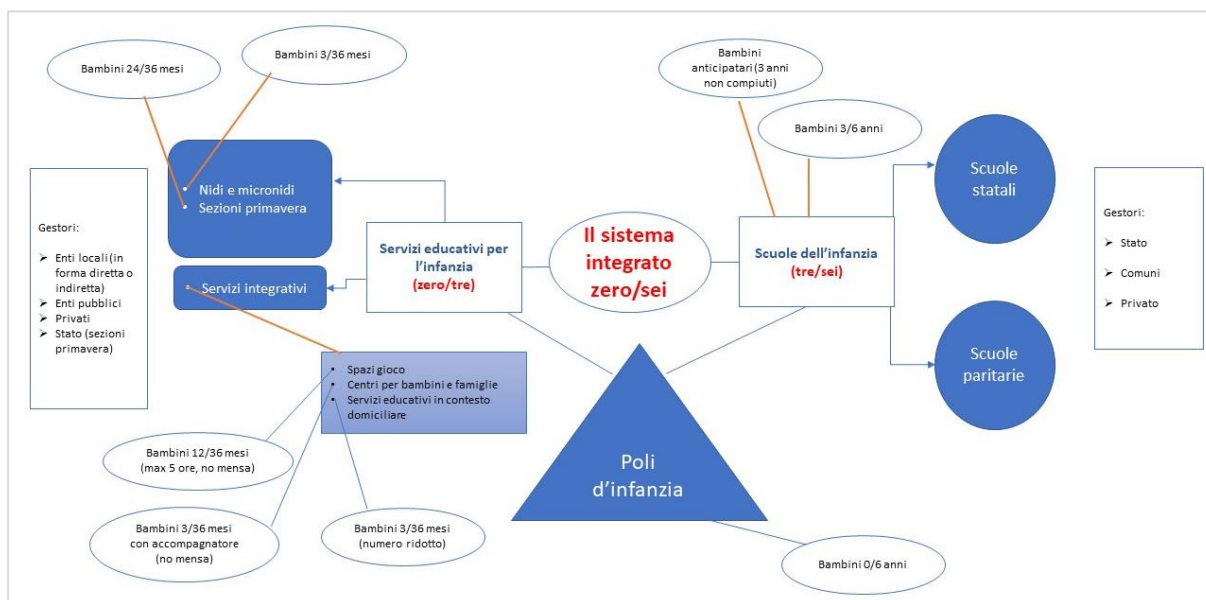
Negli anni che hanno preceduto la riforma si sono diffusi alcuni servizi caratterizzati da una connotazione più "familiare" e molte regioni hanno inserito questa nuova tipologia nella normativa regionale, prevedendo diversi modelli organizzativi, con diverse denominazioni. Tali servizi sono stati considerati con particolare interesse nell'ultimo decennio, probabilmente per il fatto che, prevedendo costi strutturali contenuti, sembravano offrire una soluzione ideale per i bilanci in sofferenza di molti comuni. La flessibilità nell'aspetto organizzativo che contraddistingue questo tipo di servizi, legata al numero esiguo di bambini accolti, rappresenta sicuramente un aspetto positivo rispetto ad una domanda di servizi più personalizzati, in quanto rende possibile l'adeguamento degli orari alle esigenze delle famiglie, così come la partecipazione delle stesse nella progettazione e realizzazione del servizio. Ma il numero esiguo di bambini che possono essere accuditi da una educatrice domiciliare incide molto sui costi del servizio, e dunque i servizi domiciliari non rappresentano una scelta elettiva per contenere i costi di gestione. I costi infatti risultano molto più contenuti in strutture con molti bambini, dove si sviluppano economie di scala sui servizi ausiliari e dove risulta più efficiente la gestione di turnazioni e sostituzioni del personale educativo, come

¹⁴ Istituita con il decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, viene successivamente abrogata dalla legge 296/2006 (Finanziaria 2007), che introduce il servizio sperimentale delle Sezioni primavera. Il Dpr 20 marzo 2009, n. 89 ripristina gli anticipi che a decorrere dall'a.s. 2009-10 coesistono unitamente alle Sezioni primavera.

dimostrano diversi studi¹⁵.

Tali servizi, pur non rappresentando una soluzione per il contenimento dei costi di gestione, costituiscono un'ulteriore possibilità che arricchisce il ventaglio dell'offerta educativa e rappresenta una soluzione educativa in quelle realtà, piccole o isolate, in cui non sia possibile, ad esempio per ragioni geografiche o culturali, procedere subito alla realizzazione di micro-nidi o di altri servizi integrativi. Sono spesso esperienze che hanno una vita breve, legate a bisogni temporanei, e di questo occorre tener conto nella programmazione della offerta territoriale. Un altro aspetto che ha accompagnato la sperimentazione di tali servizi in contesto domiciliare è la formazione delle educatrici, che in alcune esperienze non era considerata necessaria. Secondo la nuova normativa il personale educativo dedicato ai servizi educativi per l'infanzia, compresi i servizi integrativi, dovrà avere una qualificazione universitaria e formazione continua, anche se questo avverrà con la necessaria gradualità.

Figura 11 - Il sistema integrato di istruzione dalla nascita fino a sei anni



Fonte: Uvi. Elaborazione dell'autore

- La riforma introduce importanti elementi per **promuovere la qualità dell'offerta educativa prevedendo, con una introduzione progressiva, la qualificazione universitaria e la formazione continua in servizio di tutto il personale, educativo e docente**, nonché la dimensione collegiale del lavoro ed il coordinamento pedagogico territoriale.
- Considerando l'importanza degli aspetti di qualificazione progressiva del sistema zero/sei,

¹⁵ CNEL Osservazioni e Proposte "NIDI E SERVIZI EDUCATIVI INTEGRATIVI PER L'INFANZIA Orientamenti per lo sviluppo delle politiche a partire dall'analisi dei costi" Assemblea 20 maggio 2010.

è prevista l'istituzione di una Commissione con compiti consuntivi e propositivi, formata da esperti in materia di educazione e istruzione: proporrà al MIUR le **Linee guida pedagogiche per il Sistema integrato**, in base alle quali il Ministro definirà con un proprio decreto gli **orientamenti educativi nazionali per i servizi educativi per l'infanzia**.

- Per realizzare progressivamente il sistema integrato **è previsto un Piano di azione nazionale pluriennale, che definisce la destinazione delle risorse finanziarie disponibili nel triennio**. Nel Piano adottato con delibera del Consiglio dei ministri l'11 dicembre 2017 (Gazzetta ufficiale n.20 del 25 gennaio 2018) sono definiti gli interventi che possono essere programmati e finanziati. **Una Cabina di regia**, composta da nove rappresentanti, svolge funzioni di supporto, monitoraggio e valutazione dell'attuazione e dell'efficacia degli interventi del Piano.
- **È istituito un Fondo presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**, per finanziare tre tipologie di interventi: edilizia scolastica, spese di gestione dei servizi, la formazione continua del personale educativo e docente e i coordinamenti pedagogici territoriali. Il Fondo ha una **dotazione pari a 209 milioni di euro per il 2017, 224 milioni per il 2018 e 239 milioni a decorrere dal 2019** e **va ripartito tra le regioni** secondo questi criteri di riparto: numero degli iscritti, popolazione in età zero/sei, eventuali esigenze di riequilibrio territoriale, bisogni effettivi dei territori e loro capacità massima fiscale. **L'assegnazione delle risorse statali si realizza esclusivamente come cofinanziamento della programmazione regionale**: le regioni assicurano un finanziamento pari ad almeno il 20% per l'anno 2018 e del 30% a partire dal 2019 delle risorse stanziato dallo Stato.

Il Ministero eroga direttamente le risorse ai comuni previa programmazione regionale, sulla base delle richieste degli enti locali, al fine di garantire il soddisfacimento dei fabbisogni effettivi e la qualificazione del Sistema integrato di educazione ed istruzione, secondo dei principi fondamentali. Tali principi introducono importanti elementi che qualificano i servizi: la partecipazione delle famiglie, la dotazione del personale educativo, i tempi di compresenza, la formazione continua in servizio, la funzione di coordinamento pedagogico, la promozione della sicurezza e del benessere delle bambine e dei bambini, le modalità di organizzazione degli spazi interni ed esterni. Tali aspetti, in particolare quelli concernenti i servizi educativi per l'infanzia, restano materia di competenza concorrente tra Stato e regioni, ed è quindi auspicabile che i principi fondamentali indicati nel Decreto siano tradotti in norme regionali, che "sulla base di accordi auto-vincolanti tra le regioni e approvati in sede di Conferenza unificata, individuino degli standard comuni coerenti con la finalità del sistema integrato di garantire la qualità dell'offerta educativa in tutto il paese. E questo anche per quanto concerne aspetti apparentemente solo di tipo organizzativo o strutturale, ma che condizionano direttamente la qualità dell'offerta educativa per i bambini piccoli",

come proposto dalla associazione Gruppo nazionale nidi d'infanzia¹⁶.

- Verrà definita, con intesa in Conferenza unificata, una **soglia massima di partecipazione economica delle famiglie alle spese di funzionamento dei servizi educativi** per l'infanzia, pubblici e privati accreditati che ricevono finanziamenti pubblici. Tale soglia massima non è stata ancora fissata. Considerato che la norma prevede di "tener conto delle risorse disponibili a legislatura vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica", il livello dovrà essere attentamente valutato in quanto tale soglia potrebbe determinare difficoltà per gli enti locali con minori risorse a fronte di una tipologia di spesa prevalentemente rigida. La previsione di escludere i servizi per l'infanzia dai servizi pubblici a domanda individuale (art.8 del Dlgs.65/17) determinerebbe la esclusione della contribuzione degli utenti e dunque un notevole aggravio di spesa per i comuni, rispetto al quale deve essere prevista la necessaria copertura finanziaria.
- **Si introduce per le aziende pubbliche e private**, nell'ambito delle iniziative di welfare aziendale, la possibilità di utilizzare un "buono nido", **fino a 150 euro mensili senza oneri fiscali e previdenziali**.

3.2. Le risorse del nuovo Piano: ipotesi di copertura necessaria

La principale **criticità** della riforma, che resta comunque un importante punto di partenza per lo sviluppo dei servizi zero/sei, è rappresentata dalle **risorse finanziarie messe a disposizione: 209 milioni di euro per il 2017, 224 milioni per il 2018 e 239 milioni a decorrere dal 2019** sono considerati insufficienti a raggiungere gli obiettivi, in particolare il 33% di copertura della popolazione sotto i tre anni di età a livello nazionale.

Ipotizzando, in via conservativa, che resti costante nei prossimi anni la percentuale dell'11% di posti offerti dal privato (pari attualmente al 11,3%¹⁷), **per raggiungere la copertura del 33% occorrerebbe accogliere nei nidi d'infanzia a finanziamento pubblico il 22% dei bambini tra zero e tre anni**, attualmente accolti per il 11,6%. Questo significherebbe quasi **raddoppiare** i 181.162 bambini attualmente presi in carico dal pubblico (ISTAT), prevedendo di aumentare di 162.421 unità l'accoglienza di oggi e di portarla a **343.583 bambini**.

Oltre alle **spese necessarie per la realizzazione di nuovi posti** (che possono essere stimate in circa **2.599 milioni di euro**, ipotizzando un costo medio di 16.000 euro per ogni posto,

¹⁶ Nota della associazione Gruppo nazionale Nidi e Infanzia relativa allo schema di decreto legislativo sul Sistema Integrato di Educazione e di Istruzione dalla nascita ai sei anni, presentata il 30 gennaio 2017 in occasione della audizione presso le Commissioni riunite Cultura e Affari sociali della Camera.

¹⁷ ISTAT, *Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno educativo 2014-2015*, Report 12 dicembre 2017.

realizzato anche tramite ristrutturazioni), occorre prevedere a regime le risorse necessarie per le **spese di gestione** di complessivi 343.583 utenti: se consideriamo come stima un costo medio annuo a bambino pari a 7.962 euro (costo rilevato da ISTAT) **occorrono annualmente a regime 2.736 milioni di euro**.

Tabella 10. Stima delle risorse necessarie per raggiungere e mantenere l'obiettivo del 22% di utenti accolti nei servizi zero/tre a finanziamento pubblico

Posti attuali a finanziamento pubblico	181.162
Ulteriori posti necessari a finanziamento pubblico	162.421
Posti totali a finanziamento pubblico (copertura 22%)	343.583
Costo per la realizzazione di 162.421 posti (milioni di euro)	2.599
Costo annuale per la gestione di 343.583 posti (milioni di euro)	2.736

Fonte: ISTAT. Elaborazione dell'autore

Le informazioni contenute nella base dati dei fabbisogni standard ed il modello di stima del costo standard elaborato da SOSE Spa¹⁸, permettono di realizzare simulazioni di diversi scenari di offerta sulla base del modello di funzione di costo utilizzato per il calcolo dei fabbisogni standard, che permette di tener conto della variabilità delle diverse componenti dei costi (contesti territoriali, forme di gestione, organizzazione degli orari).

In particolare, con riferimento alle sole regioni a statuto ordinario, è stata elaborata da SOSE spa una simulazione, presentata con maggiori dettagli nella appendice 5 (a pagina 78), in cui si stima il fabbisogno necessario per finanziare un livello di servizio che raggiunga, in tutti i comuni, una percentuale minima di copertura del 22%, mantenendo invariata l'offerta nei comuni che, invece, già superano questo livello. Tale fabbisogno, con riferimento alle regioni a statuto ordinario ed ai servizi pubblici, risulta pari a 2,62 miliardi di euro.

¹⁸ Approfondimento in Appendice 5 (a pagina 77), realizzato a cura di SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A - Unità analisi della finanza pubblica

Tabella 11 - Servizi zero/tre: simulazione del fabbisogno standard per una copertura minima del 22% nelle regioni a statuto ordinario

Regione	% di comuni con servizio attivo	% di copertura del servizio	Numero di bambini serviti	di cui in strutture comunali	Fabbisogno standard (euro)
Piemonte	97,76	23,15	23.727	22.711	210.944.212
Lombardia	99,74	22,97	59.250	53.290	499.445.733
Veneto	99,83	22,90	27.685	25.407	222.896.051
Liguria	99,15	23,13	7.350	6.867	69.486.736
Emilia-Romagna	99,71	27,39	30.237	28.303	269.129.895
Toscana	100,00	25,56	21.869	18.623	173.270.486
Umbria	100,00	22,97	4.734	4.351	40.515.796
Marche	99,58	23,28	8.527	8.017	68.248.954
Lazio	99,47	24,70	36.469	35.831	351.736.261
Abruzzo	99,02	22,94	7.106	6.458	59.731.747
Molise	98,53	22,47	1.451	1.433	12.705.157
Campania	99,82	22,05	34.168	33.882	316.152.525
Puglia	100,00	22,38	21.800	20.554	199.582.767
Basilicata	100,00	22,10	2.698	2.669	23.429.070
Calabria	100,00	22,14	10.872	10.773	99.733.313
TOTALE	99,34	23,55	297.943	279.168	2.617.008.704

Fonte: elaborazione SOSE sulla base del modello di funzione di costo utilizzato per il calcolo dei fabbisogni standard.

Appare evidente che i 239 milioni annui a regime previsti dal Piano, che riguardano lo sviluppo dell'intero Sistema zero/sei, non possono essere considerati sufficienti per raggiungere e mantenere una copertura del 33% nei servizi per la prima infanzia, raddoppiando i posti offerti attualmente nel settore pubblico e sostenendone le spese di gestione.

3.3. Piano d'azione nazionale pluriennale e funzioni di monitoraggio

Il primo Piano triennale è stato adottato con la delibera del Consiglio dei ministri dell'11 dicembre 2017 (Gazzetta ufficiale n.20 del 25 gennaio 2018) che ha definito gli interventi che possono essere programmati e finanziati. La **procedura attuativa del Piano** definita dalla delibera prevede che il Ministero entro il mese di febbraio di ogni anno definisca le linee strategiche e promuova un'intesa per il **riparto del Fondo** entro il mese di febbraio. Entro il mese di giugno le regioni definiscono la **programmazione territoriale** comunicando al Ministero l'**elenco degli interventi da finanziare**, indicando - oltre al finanziamento necessario distinto tra quota statale, regionale e comunale - la tipologia e la finalità, nonché la variazione attesa

degli indicatori di risultato riferibili alle linee strategiche suddette. Il Ministero entro luglio provvede all'**erogazione delle risorse direttamente ai comuni**, in accordo alla programmazione regionale. Entro il mese di novembre di ogni anno le regioni, acquisiti i dati tramite i comuni, presentano al Ministero una **relazione dettagliata** con i dati di monitoraggio riferiti alle risorse impiegate, alla loro gestione ed alle finalità raggiunte. A sua volta, il Ministero ogni due anni presenta una **relazione al Parlamento** sullo stato di attuazione del Piano di azione nazionale. Gli esiti del monitoraggio sono posti a base della determinazione del riparto di risorse dell'anno successivo.

Tale procedura prevede l'istituzione di una "**Cabina di regia**" a cui sono attribuite "**funzioni di supporto, di monitoraggio e valutazione dell'attuazione e dell'efficacia degli interventi del Piano**". Prevedere una regia a livello centrale che governi le funzioni di monitoraggio rappresenta uno strumento fondamentale per affrontare quella che appare come la sfida principale posta dalla riforma, ovvero l'integrazione in un unico sistema di servizi multifunzionali, sviluppati in un sistema di regole policentrico e plurale. Da qui l'importanza di una regia unitaria che, sulla base di strumenti di conoscenza chiari e condivisi, orienti scelte integrate mantenendo la ricchezza data dalle peculiari differenze.

La Cabina, composta da nove rappresentanti, ha in particolare il compito di definire indicatori per la misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi del Piano, ovvero l'attuazione degli obiettivi strategici e dei principi fondamentali definiti dal decreto legislativo n. 65 del 2017. La Cabina ha anche il compito di proporre al Ministro le **linee strategiche** e di valutare il concorso degli interventi inseriti nelle programmazioni regionali al raggiungimento degli obiettivi strategici. Gli interventi da finanziare nell'ambito del Piano di azione sono definiti dalla programmazione delle regioni, tenendo conto di tre tipologie e cinque specifiche finalità individuate con la delibera del Consiglio dei ministri. Questi interventi devono garantire l'incremento di almeno uno degli indicatori stabiliti dalla Cabina di regia.

Il monitoraggio del Piano si baserà dunque su una serie di indicatori che misurino il grado di raggiungimento degli obiettivi. Nella definizione degli indicatori la Cabina di regia non potrà non tener conto della effettiva disponibilità di dati statistici attendibili, coerenti e tempestivi. Gli obiettivi da monitorare, molto articolati e frammentati, sono rappresentati da **otto obiettivi strategici** e **sette principi fondamentali**, declinati nel decreto legislativo n. 65 del 2017. Oltre a tali obiettivi, nella delibera del 2017 sono state individuate **cinque specifiche finalità**, rispetto alle quali si orienta la programmazione regionale e il cui raggiungimento è monitorato annualmente tramite indicatori di risultato sulla base delle relazioni presentate dalle regioni (Figura 12).

Gli **obiettivi strategici del sistema integrato sono coerenti con le politiche europee, in particolare si riprendono gli obiettivi quantitativi di copertura di Barcellona** e l'obiettivo target della diffusione nel 75% dei comuni (Politiche di sviluppo regionale QSN 2007-2013),

con riferimento ai servizi educativi per la prima infanzia. Si prevede l'inclusione di tutte le bambine e i bambini, dunque il superamento di barriere all'accesso di tipo territoriale, economico, culturali e individuale. A tal fine tra gli obiettivi strategici è prevista l'introduzione di condizioni che agevolino la frequenza dei servizi educativi per l'infanzia, che possono essere riguardare la partecipazione economica delle famiglie ma non solo.

Si prevede inoltre come obiettivo strategico da monitorare la qualificazione universitaria del personale dei servizi educativi per l'infanzia, la formazione in servizio degli educatori e degli insegnanti, il coordinamento pedagogico territoriale. Si evidenzia come nella attuazione della riforma non sia stata colta l'occasione di definire, come previsto dalla legge 107/15, i livelli essenziali, che nell'esercizio della delega sono stati sostituiti con l'individuazione di "obiettivi strategici". Gli obiettivi strategici risultano declinati in modo più dettagliato nelle **cinque specifiche finalità** definite con l'adozione del Piano d'azione nazionale del 2017. In particolare, si fa riferimento ad alcune priorità, come il potenziamento delle sezioni primavera, il superamento degli anticipi, l'ampliamento dell'offerta nei territori dove sono carenti le scuole dell'infanzia statali, la realizzazione di poli per l'infanzia. Si introduce la riduzione della soglia massima di partecipazione economica delle famiglie ed il sostegno alla qualificazione del personale. Nella relazione di monitoraggio annuale le regioni riferiscono circa il raggiungimento delle suddette finalità.

Oltre agli obiettivi strategici, nel decreto legislativo di attuazione della riforma sono evidenziati **sette principi fondamentali**. Il comma 4 dell'articolo 12 - che definisce "Finalità e criteri del Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione ed istruzione" - elenca tali principi fondamentali in relazione ai criteri con i quali le regioni, sulla base delle richieste degli enti locali, programmano le risorse che il MIUR provvede poi ad erogare direttamente ai comuni: oltre a dare priorità ai comuni privi o carenti di scuole dell'infanzia statali, nella programmazione occorre garantire il soddisfacimento dei fabbisogni effettivi e la qualificazione del sistema integrato. Tra i principi fondamentali trovano spazio alcuni aspetti di qualità dei servizi relativi agli **standard strutturali e organizzativi** (dotazione del personale, organizzazione dei tempi e degli spazi). La definizione di standard organizzativi, ossia la definizione delle caratteristiche strutturali di base ed omogenee dei servizi da garantire su tutto il territorio rientra nella competenza normativa delle regioni: ciò non toglie che grazie alla riforma possa essere promosso, tramite la Conferenza Unificata, un nucleo minimo irrinunciabile di elementi qualitativi condiviso da tutte le regioni. Il monitoraggio premetterà di verificare come il sistema integrato si consolidi anche attraverso una normativa regionale che concorra alla qualificazione integrata del sistema delle norme, dei regolamenti e degli standard.

A partire da tali obiettivi strategici e principi fondamentali la Cabina di regia dovrà stabilire un sistema di indicatori, utilizzando i dati disponibili ed eventualmente integrando nel sistema

informativo centrale informazioni ancora non oggetto di rilevazione. Su alcuni aspetti si potranno prevedere indagini *ad hoc*, campionarie, per approfondire ad esempio elementi qualitativi e descrittivi.

La misura complessiva dello sviluppo del sistema e soprattutto la misura della integrazione dei vari aspetti risulta dunque strategica e sarà utile dunque che nel monitoraggio si tenga conto anche di tali dimensioni. Oltre a indicatori costruiti per monitorare i singoli obiettivi, si dovranno costruire indicatori sintetici che misurino l'integrazione del sistema ai diversi livelli: tra le aree territoriali, tra le tipologie di servizi, tra i due ambiti dello zero/tre e tre/sei, tra offerta pubblica e privata, tra personale educativo e docente. In particolare, con riferimento al livello di integrazione del sistema zero/sei, sarà opportuno verificare come le disomogeneità si riducono, ad esempio con riferimento alla copertura territoriale, ma anche su aspetti più qualitativi come le qualifiche professionali, gli strumenti di governo del territorio, gli standard, pur nel rispetto delle specificità territoriali.

È utile ricordare che la legge di bilancio 2018 (comma 230) prevede che l'ISTAT definisca i parametri e gli indicatori misurabili per perimetrare le zone oggetto di intervento prioritario, per la realizzazione di **specifici interventi educativi urgenti per il contrasto della povertà minorile** sul territorio nazionale. Tale disposizione potrà supportare con dati aggiornati, oltre alle diverse misure avviate per il contrasto alla povertà educativa -il Reddito di inclusione (REI), il Fondo per azioni di contrasto della povertà educativa minorile, altri fondi specifici - anche il monitoraggio della riforma del sistema di educazione ed istruzione.

Figura 12 - Schema degli obiettivi oggetto del monitoraggio del Piano nazionale

Obiettivi strategici (Decreto legislativo n.65 del 2017, Articolo 4, comma 1)

- il progressivo consolidamento, ampliamento, nonché l'accessibilità dei servizi educativi per l'infanzia, anche attraverso un loro riequilibrio territoriale, con l'obiettivo tendenziale di raggiungere almeno il 33 per cento di copertura della popolazione sotto i tre anni di età a livello nazionale;
- la graduale diffusione territoriale dei servizi educativi per l'infanzia con l'obiettivo tendenziale di raggiungere il 75 per cento di copertura dei Comuni, singoli o in forma associata;
- la generalizzazione progressiva, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, della scuola dell'infanzia per le bambine e i bambini dai tre ai sei anni d'età;
- l'inclusione di tutte le bambine e di tutti i bambini;
- la qualificazione universitaria del personale dei servizi educativi per l'infanzia, prevedendo il conseguimento della laurea in Scienze dell'educazione e della formazione nella classe L19 ad indirizzo specifico per educatori dei servizi educativi per l'infanzia o della laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria integrata da un corso di specializzazione per complessivi 60 crediti formativi universitari, da svolgersi presso le università, senza oneri a carico della finanza pubblica, le cui modalità di svolgimento sono definite con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Il titolo di accesso alla professione di docente della scuola dell'infanzia

resta disciplinato secondo la normativa vigente;

- la formazione in servizio del personale del Sistema integrato di educazione e di istruzione, anche al fine di promuoverne il benessere psico-fisico;
- il coordinamento pedagogico territoriale;
- l'introduzione di condizioni che agevolino la frequenza dei servizi educativi per l'infanzia.

Principi fondamentali *(Decreto legislativo n.65 del 2017, articolo 12, comma 4)*

- la partecipazione delle famiglie;
- la dotazione di personale educativo tale da sostenere la cura e l'educazione delle bambine e dei bambini in relazione al loro numero ed età e all'orario dei servizi educativi per l'infanzia;
- i tempi di compresenza tra educatori nei servizi educativi per l'infanzia e tra docenti nella scuola dell'infanzia, tali da promuovere la qualificazione dell'offerta formativa;
- la formazione continua in servizio di tutto il personale dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia;
- la funzione di coordinamento pedagogico;
- la promozione della sicurezza e del benessere delle bambine e dei bambini;
- le modalità di organizzazione degli spazi interni ed esterni e la ricettività dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, che consentano l'armonico sviluppo delle bambine e dei bambini.

Finalità degli interventi del Piano *(Delibera CdM 11/12/2017 Articolo 3, comma 2)*

- consolidare ed ampliare la rete dei servizi educativi per l'infanzia a titolarità pubblica e privata convenzionata, di cui all'art. 2 del decreto legislativo, anche per favorire l'attuazione dell'art. 9 del medesimo decreto legislativo, ove si prevede la riduzione della soglia massima di partecipazione economica delle famiglie alle spese di funzionamento dei servizi educativi per l'infanzia pubblici e privati;
- stabilizzare e potenziare gradualmente le sezioni primavera di norma aggregate alle scuole dell'infanzia statali o paritarie o inserite nei Poli per l'infanzia, per superare progressivamente gli anticipi di iscrizione alla scuola dell'infanzia;
- ampliare e sostenere la rete dei servizi per bambine e bambini nella fascia di età compresa tra zero e sei anni, in particolare nei territori in cui sono carenti scuole dell'infanzia statali, come previsto dall'art. 12, comma 4 del decreto legislativo;
- riqualificare edifici scolastici di proprietà pubblica, già esistenti e sottoutilizzati, e promuovere la costruzione di nuovi edifici di proprietà pubblica, anche per costituire poli per l'infanzia, di cui all'art. 3 del decreto legislativo;
- sostenere la qualificazione del personale educativo e docente, in coerenza con quanto previsto dal Piano nazionale di formazione di cui all'art. 1, comma 124, della legge 13 luglio 2015, n. 107 e promuovere i coordinamenti pedagogici territoriali.

3.4. Il Sistema informativo nazionale: le aree informative

Il decreto legislativo 65/2017 prevede che lo Stato, oltre a definire i criteri di monitoraggio e valutazione dell'offerta educativa e didattica del nuovo Sistema integrato, **attivi un sistema informativo nazionale, coordinato con le Regioni e le autonomie locali**: spetterà al Ministero dell'istruzione, università e ricerca avviare la costruzione di tale sistema, con il contributo

delle regioni che dovranno sviluppare i sistemi informativi regionali in coerenza con il sistema nazionale, a partire dai dati disponibili. Molti dati sono già rilevati dall'ISTAT, dal MIUR e da altri soggetti del SISTAN, ed in generale negli ultimi anni la disponibilità di informazioni è aumentata, ma per monitorare gli obiettivi del Piano - obiettivi strategici (OS) e principi fondamentali (PF) – occorre consolidare ed arricchire l'informazione statistica in alcuni settori ed aree informative.

Tra le aree rispetto alle quali sarà necessario raccogliere, consolidare e mettere a sistema dati ed informazioni si individuano:

- Offerta dei servizi
- Barriere all'accesso
- Qualità del sistema
- Qualità dei servizi

Offerta dei servizi

L'offerta dei servizi può essere monitorata con **indicatori di tipo quantitativo** che dovranno considerare:

- Aumento del numero di posti disponibili presso la rete dei servizi educativi per l'infanzia, a titolarità pubblica e privata convenzionata
- Diminuzione dello squilibrio territoriale nella distribuzione dell'offerta
- Aumento dei comuni che offrono almeno un servizio educativo per l'infanzia, con l'obiettivo target di raggiungere il 75% di comuni (singoli o in forma associata)
- Aumento dei bambini accolti nei servizi educativi per l'infanzia e nelle scuole dell'infanzia, con l'obiettivo target del 33% a livello nazionale per i primi e del 100% per i secondi
- Aumento di posti disponibili e bambini accolti nella tipologia sezioni primavera
- Diminuzione di bambini iscritti in anticipo presso le scuole dell'infanzia
- Aumento di posti disponibili e bambini accolti nella tipologia poli per l'infanzia
- Spesa per la gestione dei servizi, a carico dei comuni e delle famiglie
- Finanziamenti statali e regionali.

I dati attualmente rilevati dall'ISTAT e dal MIUR permettono di calcolare la maggior parte di tali indicatori. Occorre ricordare che ISTAT rileva i posti complessivi nei servizi educativi pubblici e privati, mentre gli utenti sono rilevati attualmente solo con riferimento ai servizi pubblici. Le indagini dell'ISTAT sui servizi zero/tre possono essere migliorate rispetto alla tempestività, considerato che ad oggi sono disponibili i dati riferiti all'anno scolastico 2014/2015.

Oltre a tali indicatori sarà opportuno monitorare la spesa per la gestione dei servizi, a carico dei comuni e delle famiglie, nonché le risorse messe a disposizione a livello regionale e statale. Sarà inoltre necessario raccogliere dati al fine di monitorare l'ampliamento e la diffusione territoriale di alcuni servizi particolari, oggetto dell'intervento di riforma: i nuovi poli per l'infanzia;

le sezioni primavera, con l'obiettivo della loro graduale stabilizzazione e progressivo potenziamento; gli anticipi di iscrizione alla scuola dell'infanzia, con l'obiettivo del loro graduale superamento.

Barriere all'accesso

Le barriere all'accesso dei servizi che non favoriscono l'inclusione di tutti i bambini e bambine possono essere di tipo economico, culturale, individuale, e riguardano soprattutto il settore zero/tre.

La dimensione relativa alle barriere all'accesso dovrà essere valutata monitorando dal lato dell'offerta i costi dei servizi, per tipologia e territorio, nonché le forme di **sostegno alla partecipazione economica delle famiglie**. A tale proposito si evidenzia come il decreto ministeriale 30 gennaio 2018 del MEF disciplini la trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate dei dati riguardanti le spese relative alle rette per la frequenza di asili nido: i dati raccolti, se resi disponibili tra soggetti nell'ambito del SISTAN, potrebbero integrare i dati ISTAT sulla partecipazione delle famiglie ai costi dei servizi ed utilizzati per il monitoraggio del Piano.

Dal lato della domanda potenziale potrà essere oggetto di approfondimento, tramite apposite indagini campionarie, la presenza di barriere socio culturali o individuali che non favoriscano l'accesso ai servizi, al fine di promuovere interventi adeguati, sempre nel rispetto della libertà di scelta dei genitori. L'ISTAT nell'ambito della indagine multiscopo *Aspetti della vita quotidiana* nel 2012 ha inserito un modulo specifico sull'infanzia, *La scuola e le attività educative* e ha indagato le motivazioni della scelta delle famiglie di usufruire o meno del nido. L'indagine, che potrebbe essere utilmente ripetuta periodicamente, ha messo in evidenza che la scelta delle famiglie di non usufruire del nido dipende nel 61,4% dei casi da motivazioni personali, come il fatto di considerare il bambino troppo piccolo o poter contare sulla rete parentale, mentre nell'8,1% dei casi il motivo è legato all'offerta (poche strutture, lontananza, orari poco flessibili). Un'analisi approfondita per le diverse età dei bambini nell'ambito dello zero/sei potrà fornire **indicazioni utili a comprendere specifiche criticità della domanda e orientare in modo più efficace l'offerta**. Potrà essere prestata particolare attenzione alle criticità che impediscono alla domanda relativa alla fascia di due/tre di orientarsi verso le sezioni primavera piuttosto che verso l'antico presso le scuole dell'infanzia.

Qualità del sistema

La qualità complessiva del sistema è considerata centrale nella riforma e dovrà essere monitorata sotto molteplici aspetti. Il primo riguarda la **qualificazione e la formazione del personale educativo e docente**. La riforma ha introdotto una importante novità, prevedendo il titolo di studio universitario per tutto il settore zero/sei, nel quale attualmente operano educatori e docenti con diversi titoli di studio. Anche al fine di programmare il previsto intervento

di formazione continua sarà necessario partire da una analisi chiara e completa della situazione di partenza, tramite una indagine sui titoli di studio posseduti dal personale attualmente in servizio, che potrà essere periodicamente aggiornata. Un elemento che risulta opportuno monitorare riguarda l'obiettivo di un **maggiore equilibrio di genere**, considerata la netta prevalenza di personale femminile.

Con riferimento alla **formazione permanente** si può procedere ad una ricognizione sistematica delle esperienze che sono state realizzate nel settore zero/tre, per individuare percorsi e pratiche efficaci e sostenibili di formazione/monitoraggio/sostegno ai piani di miglioramento da diffondere a livello nazionale. Un'altra figura chiave introdotta dalla riforma è quella del **coordinamento pedagogico**, già presente da anni in alcuni territori: tali esperienze potranno essere censite, per poi avviare il monitoraggio della progressiva diffusione di tali coordinamenti a livello nazionale. Un altro aspetto che potrà essere oggetto del monitoraggio riguarda la **messa in sicurezza degli edifici**, a partire dagli stabili di proprietà delle amministrazioni pubbliche.

La qualità del sistema integrato potrà inoltre essere monitorata e valutata proprio con riferimento alla **integrazione del sistema**, che si pone su diversi piani: integrazione tra cicli, tra livelli istituzionali, tra pubblico e privato, tra educatori ed insegnanti, tra regolamenti, standard e organizzazioni territoriali. Con riferimento a tale ultimo aspetto sarà utile continuare a monitorare il quadro, a livello regionale, degli **standard strutturali e organizzativi** richiesti nei procedimenti di autorizzazione e accreditamento dei servizi, in particolare gli standard strutturali come la ricettività minima e massima per tipologia di servizio e i metri quadri per bambino degli spazi interni ed esterni, e gli standard organizzativi come il rapporto numerico educatore/bambini per tipologia di servizio. L'avvicinamento degli standard e una maggiore omogeneità potrà essere considerato come indicatore della integrazione del sistema a livello territoriale.

Qualità dei servizi

Una quarta dimensione informativa da presidiare riguarda la qualità dei servizi. Gli elementi da valutare riguardano la qualità generalmente intesa del servizio, gli aspetti strutturali e gli aspetti organizzativi, che assumono specificità diverse per i servizi zero/tre e tre/sei.

Per le scuole dell'infanzia il Sistema Nazionale di Valutazione ha introdotto diversi strumenti, mentre nei servizi zero/tre le esperienze di valutazione sono più eterogenee essendo state messe a punto e utilizzate in molti contesti regionali diverse scale di valutazione e altri strumenti: il monitoraggio è affidato agli enti locali ed è orientato principalmente dalla regolazione regionale in termini di standard e procedure di autorizzazione e accreditamento.

La riforma prevede che lo Stato definisca i **criteri di monitoraggio e valutazione** dell'offerta educativa e didattica del sistema integrato di educazione ed istruzione, in **coerenza con**

il Sistema nazionale di valutazione (SNV), nell'ambito del quale si sta sviluppando da alcuni anni una riflessione sulla specificità della scuola dell'infanzia all'interno del sistema scolastico: si sta affermando l'idea che esiti e risultati degli apprendimenti, per questa fascia di età, siano da considerare in termini di "benessere, sviluppo e apprendimento", sottolineando la centralità della relazione e del benessere complessivo del bambino, nonché il carattere evolutivo dell'apprendimento. Questa tendenza a non accentuare gli elementi di apprendimento più strettamente riferiti all'ambito cognitivo, valorizzando piuttosto quelli a carattere relazionale e sociale, dovrà essere approfondita per individuare i migliori criteri di valutazione per i servizi zero/tre.

In generale, trattandosi di servizi di "persone alle persone", importanti elementi di qualità possono derivare dalla **relazione tra educatore e bambino**, sia in termini quantitativi che qualitativi. In termini quantitativi, l'indicatore "bambini per educatore" è considerato una variabile importante, insieme alla qualifica del personale (Brilli et al. 2013). Anche l'OCSE lo considera un fattore chiave per regolare la qualità, operando una valutazione comparativa in termini di rapporto tra staff e bambini e considerando pure le caratteristiche del personale educativo e docente, come l'età ed il genere. In termini qualitativi il rapporto tra educatore e bambino, ritenuto fondamentale per la qualità del servizio e della esperienza, risulta più difficile da valutare in quanto si tratta di misurare la qualità della interazione tra personale e bambini: indicatori di qualità dei servizi costruibili a partire dai dati disponibili sono spesso inadeguati a cogliere i vari aspetti che contribuiscono allo sviluppo cognitivo e non cognitivo dei bambini. Da qui l'esigenza di accrescere la produzione di dati ed informazioni utili a valutare la dimensione qualitativa dei servizi zero/sei.

Altro elemento da valutare, secondo gli obiettivi della riforma, è la **partecipazione delle famiglie**. La qualità percepita dalle famiglie può essere un elemento da monitorare per arricchire la valutazione del servizio e per rafforzare la funzione partecipativa e formativa della valutazione. Un altro elemento importante da considerare riguarda la collaborazione tra i diversi settori (istruzione, sanità e politica sociale) e tra i diversi soggetti coinvolti nel processo educativo.

4. La valutazione nei sistemi educativi e scolastici: alcune esperienze e proposte

Il tema della valutazione è diventato centrale nell'ambito dei sistemi educativi e scolastici e si è sviluppato a livello nazionale e internazionale su diversi aspetti, tra i quali la valutazione degli apprendimenti e le competenze degli studenti, la valutazione dei singoli istituti scolastici e servizi educativi, con riferimento agli aspetti organizzativi e qualificanti, la condivisione di principi di qualità dei servizi e dei processi. Di seguito alcune esperienze e proposte.

4.1. Il Sistema nazionale di valutazione (SNV)

In Italia la valutazione degli apprendimenti si integra con la valutazione delle singole istituzioni scolastiche nell'ambito del Sistema Nazionale di Valutazione in materia di istruzione e di formazione (SNV), introdotto nel 2013. Il Sistema nazionale - secondo il decreto del presidente della Repubblica n. 80 del 2013 che ne ha definito finalità e struttura - valuta l'efficienza e l'efficacia del sistema educativo ai fini del miglioramento della qualità dell'offerta formativa e degli apprendimenti. Si compone dell'**Invalsi** (Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e formazione), **dell'Indire** (Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa), da un contingente ispettivo composto da **dirigenti del MIUR** e dai **nuclei di valutazione esterna** degli istituti.

Il procedimento di valutazione delle istituzioni scolastiche si articola in fasi:

- autovalutazione
- valutazione esterna
- azioni di miglioramento
- rendicontazione sociale.

Nella fase di **autovalutazione** le istituzioni scolastiche procedono alla analisi e verifica del proprio servizio, quindi alla elaborazione di un rapporto di valutazione (RAV), secondo indicazioni dell'INVALSI, e alla formulazione di un piano di miglioramento. Si rileva che la fase di **valutazione esterna** dovrebbe coinvolgere ogni anno, secondo il DPR suddetto, il 10% delle scuole, ma per la carenza di personale ispettivo e altre difficoltà nel 2017 sono state visitate meno del 5% delle scuole.

L'Indire cura il sostegno ai processi di innovazione centrati sulla diffusione e sull'utilizzo delle nuove tecnologie, attivando progetti di ricerca ed interventi di consulenza e formazione in servizio rivolti al personale docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario, ed ai dirigenti scolastici.

Nel SNV l'autovalutazione e la valutazione esterna condividono lo stesso quadro di riferimento. Le aree del quadro di riferimento sono tre:

- il **contesto**, ovvero la struttura sociale in cui si colloca l'intervento educativo, che la scuola si limita a descrivere non essendo oggetto di valutazione: la popolazione scolastica, il territorio e il capitale sociale, le risorse economiche e materiali, le risorse professionali.
- gli **esiti degli studenti**, che, secondo il quadro di riferimento adottato, indicano se una scuola è efficace. Con esito si intende riferirsi al successo formativo di ogni alunno inteso complessivamente come persona. Le aree indagate sono: i risultati scolastici, i risultati nelle prove standardizzate nazionali, le competenze chiave e di cittadinanza, i risultati a distanza.
- i **processi**, suddivisi in due sotto-aree: da un lato i processi connessi all'insegnamento/apprendimento ("pratiche educative e didattiche"), dall'altro i processi che avvengono a un livello più generale di scuola e che si realizzano anche in connessione con il territorio e le famiglie ("pratiche gestionali e organizzative"). Tra le "pratiche educative e didattiche" si considerano le azioni legate al curriculum, la progettazione e la valutazione, gli ambienti di apprendimento, l'inclusione e la differenziazione, la continuità e le azioni di orientamento. Le "pratiche gestionali e organizzative" prendono in considerazione le azioni relative all'orientamento strategico e l'organizzazione della scuola, lo sviluppo e la valorizzazione delle risorse umane, l'integrazione con il territorio e i rapporti con le famiglie.

Per le scuole dell'infanzia la definizione del **Rapporto di autovalutazione** è stata oggetto di un percorso lungo e articolato, i cui protagonisti sono stati il Ministero, Invalsi e le scuole, che ha portato alla predisposizione di uno specifico RAV infanzia, attualmente in corso di sperimentazione. La differenza più rilevante rispetto al RAV che riguarda i livelli scolastici superiori è il diverso approccio e rilievo assegnato agli esiti: ci si riferisce agli esiti "in termini di benessere, sviluppo e apprendimento dei bambini", e anche i "risultati scolastici" oggetto di valutazione nel RAV infanzia sono sostituiti da *Risultati in termini di benessere dei bambini al termine del triennio* e *Risultati di sviluppo e apprendimento*.

Figura 13 - Confronto della sezione Esiti del RAV e RAV infanzia

RAV	RAV infanzia
<i>Esiti</i>	<i>Esiti (in termini di benessere, sviluppo e apprendimento dei bambini)</i>
<i>Risultati scolastici, Risultati nelle prove standardizzate nazionali, Competenze chiave e di cittadinanza, Risultati a distanza.</i>	<i>Risultati in termini di benessere dei bambini al termine del triennio, Risultati di sviluppo e apprendimento (incluse competenze di cittadinanza), Risultati a distanza.</i>

Fonte: MIUR

Anche aver specificato il riferimento temporale al triennio dei Risultati in termini di benessere pone al centro l'importanza del benessere complessivo del bambino, mentre il carattere evolutivo dell'apprendimento, particolarmente presente nei primi anni di vita, è sottolineato dalla specificazione che i risultati sono in termini di sviluppo e apprendimento.

Considerare i *Risultati a distanza* a partire dall'infanzia conferma che i risultati di carattere educativo sono a lungo termine e che possono essere oggetto di analisi dell'impatto longitudinale, sia prima, all'interno del percorso scolastico, che dopo, sulla qualità della vita e del lavoro (esiti a lungo termine). A questo proposito numerosi studi internazionali hanno valutato gli effetti "causali" a distanza della frequenza al nido, grazie alla disponibilità di dati longitudinali, che in Italia sono ancora molto limitati (Del Boca et al. 2010). Considerare esiti e risultati in termini di benessere pone al centro la qualità della relazione educativa, il carattere evolutivo dell'apprendimento e la valorizzazione di elementi di apprendimento a carattere relazionale e sociale, riducendo l'accento su gli elementi di apprendimento più strettamente riferiti all'ambito cognitivo, secondo un approccio olistico.

La riflessione su quale uso fare delle valutazioni rispetto agli esiti dei bambini della scuola dell'infanzia, sviluppata nell'ambito della sperimentazione del RAV Infanzia, nell'ambito del nuovo sistema zero/sei dovrà coinvolgere anche i servizi educativi per la prima infanzia. Questo percorso sarà favorito dal fatto che negli ultimi anni si è avviato un processo per delineare l'identità della scuola dell'infanzia in relazione alla scuola primaria, evidenziando le specificità, pur in una ottica di continuità. Lo stesso percorso, che comporta una operazione culturale e la ricerca di soluzioni partecipate e condivise, renderà possibile affermare l'identità dei servizi educativi per la prima infanzia in relazione alla scuola dell'infanzia, rendendo continui ed integrati i due cicli dell'unico percorso zero/sei, riconoscendo e valorizzando le peculiarità distintive di ciascun servizio.

Tra gli aspetti di **criticità** si rileva come gli obiettivi del SNV vanno riferiti secondo la riforma al segmento educativo e di istruzione zero/sei anni, che però vede il segmento zero/tre escluso dal sistema scolastico. Occorrerà dunque, nell'attuazione della riforma, trovare meccanismi di raccordo tra il SNV e gli altri sistemi presenti negli ordinamenti regionali, cercando di evitare che tutto venga percepito e si riduca a meri adempimenti formali.

Oltre agli obiettivi e contenuti diversi della valutazione, anche la struttura e il modello del SNV non è immediatamente replicabile per il settore zero/tre, in quanto occorrerà tener conto della struttura molto eterogenea dei soggetti titolari e/o gestori dei servizi per la prima infanzia e del sistema delle competenze istituzionali. A tal proposito si evidenzia come il decreto legislativo 65/2017 affidi agli enti locali il compito di realizzare "attività di monitoraggio e verifica del funzionamento dei servizi educativi per l'infanzia del proprio territorio": si rileva come possibile criticità il fatto che non siano menzionate le scuole dell'infanzia comunali.

In Italia l'introduzione del SNV ha uniformato le procedure inerenti l'autovalutazione, ma sono presenti ancora diverse esperienze di reti di scuole (ad es. AVIMES, SAPERI, etc.) che utilizzano altri modelli per effettuare certificazioni della qualità. I modelli di riferimento più diffusi sono:

- il modello ISO, che mira a far acquisire metodi e strumenti di lavoro capaci di migliorare gradualmente la qualità della scuola fino all'attestazione della certificazione finale ISO 9001.

E un modello più di certificazione che di valutazione

- il modello EFQM (European Foundation for Quality Management) che, basandosi sul modello RADAR (risultati, approccio, sviluppo, valutazione e revisione), è focalizzato su nove criteri: dirigenza, politiche e strategie, personale, partenariati e risorse, risultati legati ai clienti, risultati legati al personale, risultati legati alla società, risultati chiave legati al rendimento
- Il modello CAF (Common Assessment Framework) segue i principi del Total Quality Management. Ispirato al modello EFQM, del quale utilizza lo stesso numero di criteri di valutazione, e concentra maggiormente l'attenzione su fattori quali la percezione degli stakeholder o lo sforzo necessario per raggiungere i risultati attesi.

4.2. Le scale di valutazione dei contesti educativi dedicati alla prima infanzia

A partire dagli anni Ottanta del secolo scorso sono state costruite alcune scale di valutazione dei contesti educativi dedicati alla prima infanzia, introdotte in Italia a partire da studi e ricerche sviluppate a livello internazionale ed adattate al contesto nazionale. Tra gli strumenti più diffusi si richiama la **SVANI** (*Scala per la Valutazione dell'Asilo Nido*) introdotta in Italia dal 1992 da due ricercatrici, M. Ferrari e P. Livraghi, che hanno tradotto e adattato la scala ITERS (Infant and Toddlers Environment Rating Scale) sviluppata da un gruppo di ricercatori statunitensi (T. Harms, D. Cryen, R. Clifford e F. Porter). La SVANI è stata pensata in riferimento alle tre sezioni in cui si articola un nido d'infanzia (lattanti, semidivezzi, divezzi) ed è articolata in 37 item riferiti a 7 aree di interesse: 1. Arredi, materiali e spazi; 2. Cure di routine; 3. Sviluppo delle competenze linguistiche attive e passive (ascoltare e parlare); 4. Attività volte allo sviluppo cognitivo (apprendimento); 5. Attività volte allo sviluppo sociale (interazioni); 6. Organizzazione e programmazione delle attività; 7. Capacità del servizio di soddisfare le esigenze degli adulti.

Rispetto alla versione statunitense, la SVANI prevede l'aggiunta di specifici moduli relativi all'organizzazione dell'inserimento del bambino all'asilo nido, aspetto considerato in Italia molto importante, che deve essere regolato rispettando il più possibile i ritmi e le singole esigenze di ogni bambino. La SVANI è uno strumento rivolto principalmente ai valutatori esterni, ma risulta molto utile anche per gli educatori e i coordinatori pedagogici come occasione di riflessione sistematica sul modello di qualità offerto. Si considera necessaria almeno una giornata di osservazione all'interno dell'asilo nido ed è preferibile che la valutazione della qualità del servizio venga svolta da almeno due osservatori.

Nel 1999 un gruppo di tre ricercatrici dell'università di Pavia (E. Becchi, A. Bondioli, M. Ferrari) ha introdotto la scala **ISQUEN** (*Indicatori e scala di valutazione della qualità educativa del Nido*) come strumento per valutare la qualità globale del nido, con particolare riferimento alla singola sezione. È rivolta principalmente a educatori, coordinatori, responsabili e ausiliari come occasione per indurre processi di natura riflessiva e autovalutativa in accordo con il concetto di valutazione formativa.

Uno dei più diffusi strumenti per la autovalutazione, la scala **ASEI** (*Autovalutazione dei Servizi Educativi per l'Infanzia*) nasce in Italia nel 2000 in seguito alla traduzione e all'adattamento - curato da M. Ferrari e M. P. Gusmini - della scala spagnola ACEI (*Evaluacion de Centros de Educacion Infantil*), nata in Catalogna nel 1994 in occasione della riforma che introduceva l'educazione infantile (0-6 anni) nel sistema formativo complessivo. L'ACEI nasce dunque come strumento rivolto a due livelli di servizio differenti - quello relativo alla scuola dell'infanzia e quello relativo al nido - e parte dall'adattamento di un altro strumento, il QUAPE-80, pensato per l'autovalutazione del funzionamento della scuola primaria.

La scala italiana ASEI mantiene inalterata la struttura della versione spagnola: entrambe, infatti, sono composte da 23 item suddivisi in due aree tematiche, la prima riguardante il progetto educativo, mentre la seconda riguardante l'organizzazione e la gestione del servizio. Lo scopo principale dell'ASEI è quello di far emergere, attraverso un'autovalutazione, la qualità percepita dal gruppo di educatori e far riflettere sulla qualità del servizio offerto: oltre alla valutazione del servizio reale, offre la possibilità di effettuare una "valutazione criterioale", ovvero di esprimere il valore ideale che ogni item dovrebbe possedere, rivelandosi utile nell'esplorare il modello ideale di servizio che ogni educatore, o altro personale di servizio, ha in mente. L'ASEI prevede anche un questionario di soddisfazione da somministrare alle famiglie.

I risultati dell'analisi svolta tramite queste scale permettono di produrre indicatori che hanno un valore orientativo, per individuare azioni migliorative, riferibili a obiettivi raggiungibili e condivisi. In particolare nella riflessione scientifica e nelle esperienze nazionali e internazionali degli ultimi anni che hanno accompagnato la messa a punto di diversi strumenti di valutazione e di autovalutazione nei nidi d'infanzia, **si è sviluppato un concetto di qualità inteso come concetto dinamico, per cui la realizzazione di un servizio di qualità viene considerato come un obiettivo – condiviso e partecipato - da raggiungere anche attraverso le attività di monitoraggio e valutazione continua** dei materiali, risorse e processi messi in atto. La qualità è intesa dunque come processo trasformativo, di continuo miglioramento del servizio, con riferimento al progetto educativo ed alle esigenze dei bambini e delle famiglie e prevale quindi la finalità formativa della valutazione che, a differenza di quella sommativa incentrata sugli esiti e sul bisogno di certificare la qualità, ha come scopo principale quello di migliorare il servizio attraverso la formazione e l'aggiornamento continuo dei soggetti coinvolti nel servizio. Il modello che fa riferimento all'idea di valutazione formativa è quello dell'*educational evaluation*, che attribuisce alla valutazione questa funzione orientativa, promuovendo la trasformazione nei soggetti e nelle strutture coinvolte.

4.3. Sperimentare la valutazione zero/tre: l'esperienza dell'Emilia Romagna

L'attenzione ai processi di valutazione della qualità dei servizi zero/tre si è sviluppata in Emilia Romagna a partire dagli anni Novanta e ha prodotto numerose pubblicazioni derivanti da percorsi di studio e ricerca (Bondioli et al. 2000 e 2004; Regione Emilia-Romagna 2003 e

2011; Becchi et al. 2002). Tra le costanti dell'esperienza regionale un'idea di qualità "negoziata, partecipata, riflessiva, contestuale e plurale", un'attenzione alle pratiche di osservazione-documentazione-valutazione e al monitoraggio dei percorsi sperimentali. La valutazione è considerata dalla Regione come una componente essenziale del processo di costruzione e mantenimento di servizi di qualità e, nel contempo, del governo dei processi di controllo e di autoregolazione del sistema territoriale. Si identifica cioè una doppia funzione della valutazione:

- una valutazione a carattere certificativo degli elementi di qualità strutturale e organizzativa del servizio, cioè quegli aspetti che rappresentano condizioni e garanzie per la qualità dei processi educativi, già in parte oggetto delle procedure di autorizzazione al funzionamento
- una valutazione a carattere formativo della qualità dei processi attivati nel servizio, che richiede il coinvolgimento diretto dei soggetti implicati e un'assunzione consapevole di strumenti e procedure che forniscono al sistema gli elementi informativi necessari al mantenimento di processi autocorrettivi e alla gestione del cambiamento.

Nel 2012, con Deliberazione di Giunta regionale, sono state approvate dalla Regione Emilia Romagna le *Linee guida sperimentali per la predisposizione del progetto pedagogico e della metodologia di valutazione nei servizi educativi per la prima infanzia* e nel triennio successivo è stato dato avvio alla **sperimentazione del processo di valutazione**. Il sistema delineato nelle *Linee guida* regionali si articola su tre livelli:

- un livello regionale, che con la definizione dell'indice del progetto pedagogico, dei criteri e delle procedure di valutazione fornisce comuni linee di orientamento che consentono ai servizi di esprimere le proprie progettualità e valori all'interno di una cornice comune e condivisa
- un livello provinciale, che, in coerenza con quanto espresso nella normativa regionale, individua nei coordinamenti pedagogici i luoghi deputati alla sperimentazione e qualificazione dei servizi, nonché supporto al monitoraggio e alla valutazione del progetto pedagogico, anche attraverso la scelta o elaborazione di strumenti di valutazione della qualità del contesto educativo coerenti con gli indirizzi regionali
- un livello di servizio, cui è delegata l'eventuale personalizzazione dello strumento di valutazione in relazione alle caratteristiche del progetto pedagogico e l'utilizzo dei dati valutativi a fini formativi.

La compresenza di questi tre livelli, continuamente chiamati a interagire e a condividere gli esiti del percorso, rende possibile mantenere attivo un processo di regolazione della qualità dal carattere fortemente negoziale il cui monitoraggio continuo, garantito ai vari livelli, appare necessario in vista di una definitiva messa a regime del sistema.

Nell'arco del triennio sono stati impegnati nella sperimentazione 655 servizi e realizzate molteplici azioni che hanno coinvolto i coordinamenti pedagogici provinciali, i servizi educativi

zero/tre, le équipes educative, i coordinatori pedagogici e i responsabili-gestori dei servizi presenti sul territorio regionale a vari livelli.

Tra i tratti specifici della sperimentazione si è affermato, oltre alla funzione formativa della valutazione, il ruolo del **coordinamento pedagogico territoriale**, a supporto del coordinamento del sistema e dei processi di autorizzazione ed accreditamento. Il coordinamento pedagogico territoriale è una funzione che è stata introdotta a livello nazionale dalla riforma del settore zero/sei ed è presente attualmente in limitati contesti territoriali.

Le **procedure di autorizzazione e accreditamento**, normate a livello regionale, permettono di garantire la qualità del sistema territoriale integrato, formato dai servizi "pubblici" (gestiti direttamente dall'ente locale o esternalizzati) e dai servizi "privati" accreditati / convenzionati (che svolgono una funzione di interesse pubblico a tutti gli effetti). In particolare, con l'accREDITAMENTO si riconoscono a un servizio il possesso di caratteristiche che consentono non solo l'autorizzazione al funzionamento, ma l'abilitazione a svolgere una funzione di pubblica utilità, tramite il convenzionamento con l'ente locale. Le procedure di accreditamento si basano sulla **definizione di un sistema di regole** che sia alla base del successivo processo di convenzionamento con i soggetti privati che sono chiamati a svolgere un compito di valenza pubblica a tutti gli effetti.

La regolazione del sistema presuppone un progetto intenzionale di **costruzione della rete dei servizi**, il risultato di un processo di *governance* che valorizza l'apporto della pluralità dei soggetti gestori e assicura le condizioni per una qualità educativa diffusa in tutte le aree del sistema. Secondo l'esperienza regionale una regolazione così intesa richiede un coordinamento pedagogico territoriale, che assicuri una *governance* del sistema territoriale dei servizi sul versante tecnico pedagogico, e strumenti di regolazione adeguati, sul versante politico-istituzionale.

4.4. Una proposta di principi chiave per la qualificazione dei servizi per l'infanzia

Negli ultimi dieci anni si è intensificata l'attenzione e le iniziative politiche a livello europeo sui temi relativi all'ECEC (*Early childhood education and care*), che sono stati oggetto di diverse Comunicazioni della Commissione Europea:

- Commissione europea (2006). *Efficienza ed equità dei sistemi europei di istruzione e formazione*, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM (2006) 481 def., 8 settembre 2006
- Commissione europea (2011). *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*, Comunicazione della Commissione Europea n. 66 del 17 febbraio 2011.
- Commissione europea (2013). Raccomandazione n. 112 del 20 febbraio 2013 dal titolo "*Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*"

- Commissione europea (2016). Comunicazione della Commissione Europea (2016) 941 del 7 dicembre 2016 dal titolo "*Migliorare e modernizzare l'istruzione*"
- Commissione europea (2017). Comunicazione della Commissione Europea (2017) 248 del 30 maggio 2017 dal titolo "*Sviluppo scolastico ed eccellenza nell'insegnamento per iniziare la vita nel modo giusto*".

In tale contesto di crescente interesse nel 2012 è stato avviato a livello internazionale un percorso di consultazione che ha visto la partecipazione di decisori politici, ricercatori e stakeholders esperti del settore provenienti da 25 Paesi dell'Unione a un tavolo tecnico coordinato dalla Direzione generale Educazione e Cultura della Commissione europea, allo scopo di definire una proposta di **principi chiave per la qualificazione dei servizi per l'infanzia**. La metodologia di lavoro adottata dal gruppo di lavoro *Thematic Working Group on Early Childhood Education and Care* è quella del metodo aperto di coordinamento, uno strumento giuridico non vincolante (*soft law*), ovvero una forma di politica intergovernativa che non richiede ai paesi dell'UE di introdurre o modificare le loro leggi, utilizzato in settori che rientrano nella sfera di competenza dei paesi dell'UE, quali l'occupazione, la protezione sociale, l'istruzione, la gioventù e la formazione professionale. Si basa sul confronto partecipato tra pari, allo scopo di definire obiettivi negoziati e condivisi da raggiungere, tramite un percorso di apprendimento reciproco.

Il documento *Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission* (Commissione europea 2014), si basa su alcuni assunti pedagogici condivisi:

- un'immagine di bambino competente, considerato come cittadino portatore di diritti e protagonista dei propri processi di apprendimento (co-creatore di conoscenze in costante interazione con il gruppo dei pari, con gli adulti e con la realtà che lo circonda)
- un educatore/ insegnante incoraggiante, che sostiene attivamente le esperienze di apprendimento e socializzazione dei bambini a partire dalle loro iniziative spontanee e dai loro interessi, coinvolgendoli nei processi decisionali e che opera all'interno di un sistema competente che ne promuove la crescita professionale continua
- un approccio olistico che integra cura ed educazione favorendo il pieno sviluppo delle potenzialità di ciascun bambino in modo globale
- la partecipazione attiva delle famiglie nel definire la progettualità educativa del servizio in un'ottica di rispetto e valorizzazione della diversità socio-culturale, progettualità che si evolve costantemente in funzione dei nuovi bisogni emergenti di bambini e famiglie

Il documento afferma **dieci principi per la qualificazione dei servizi per l'infanzia, suddivisi in cinque dimensioni della qualità**. Questi principi-azione sono considerati indispensabili e interconnessi e portano a miglioramenti nella qualità, indicando le politiche, le strutture e i processi più importanti che devono essere messi in atto per fornire un'ECEC (*Early childhood education and care*) di alta qualità per tutti i bambini.

Figura 14 - I cinque pilastri ECEC (*Early childhood education and care*) secondo il *Quality Framework for Early Childhood Education and Care*



Fonte: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document Communication on school development and excellent teaching for a great start in life (COM (2017) 248 final)

Dieci principi-chiave: la qualità del sistema dei servizi per la prima infanzia¹⁹

Accesso ai servizi

1. I servizi devono essere disponibili, a costi accessibili, per tutte le famiglie e i loro bambini.

¹⁹ *Key principles of a Quality Framework for ECEC* (Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission)

2. I servizi devono incoraggiare la partecipazione, rafforzare l'inclusione sociale e accogliere la diversità.

Il personale dei servizi educativi e di cura per l'infanzia

3. Il personale deve essere qualificato: la formazione, iniziale e in servizio, deve consentirgli di adempiere al ruolo professionale richiesto.

4. Le condizioni di lavoro devono essere di supporto, e ci deve essere una leadership educativa capace di creare occasioni per lo sviluppo professionale attraverso l'osservazione, la riflessione, la progettualità, la collegialità e la collaborazione coi genitori.

Il curriculum

5. Il curriculum si deve fondare su obiettivi, valori e approcci pedagogici, e consente ai bambini di sviluppare in pieno le loro potenzialità.

6. Un buon curriculum richiede agli operatori di collaborare coi bambini, coi colleghi, coi genitori e di riflettere sulle loro pratiche.

Monitoraggio e valutazione

7. Il monitoraggio e la valutazione devono produrre informazioni rilevanti - a livello locale, regionale e/o nazionale - per sostenere il continuo miglioramento delle politiche e delle pratiche.

8. Le procedure di monitoraggio e valutazione devono essere riconducibili al primario interesse del bambino.

La governance

9. Tutti coloro che, a vario titolo, prendono parte al sistema di servizi per l'educazione e la cura dell'infanzia (*stakeholders*) è bene che abbiano una visione chiara e condivisa del loro ruolo e delle loro responsabilità, e siano consapevoli del fatto che sono chiamati a collaborare con organizzazioni partner.

10. I provvedimenti che normano, regolamentano e/o finanziano il settore dei servizi per l'infanzia devono sostenere l'ampliamento dell'offerta a sovvenzionamento o a finanziamento pubblico, e i progressi compiuti vanno regolarmente riportati a tutti gli *stakeholders*.

Il documento, secondo Arianna Lazzari²⁰ che ha fatto parte del gruppo di lavoro e ne ha curato la traduzione in italiano, può essere proficuamente utilizzato come strumento di formazione, ricerca e innovazione sociale in questa fase di avvio della riforma dello zero/sei: "Sul piano pedagogico, infatti, il successo o l'insuccesso della riforma sull'istituzione del sistema integrato 0-6 dipenderà dalla misura in cui si riusciranno a coinvolgere educatori, insegnanti, coordinatori e dirigenti scolastici in processi di sperimentazione e ricerca-formazione capaci di generare una riflessione partecipata sulle opportunità educative offerte da una progettualità

²⁰ Lazzari A. (2016). *Un quadro europeo per la qualità dei servizi educativi e di cura per l'infanzia: proposta di principi chiave*

condivisa dei servizi. Diverse ricerche, infatti, hanno sottolineato l'inefficacia – specie in questo settore – di riforme normative che sono percepite da educatori e insegnanti come calate dall'alto e imposte, piuttosto che essere il risultato di un percorso partecipato o, perlomeno, condiviso". Anche la pratica del *metodo di coordinamento aperto*, utilizzata per definire un documento condiviso con 25 Paesi europei, potrebbe essere utilmente adottata in Italia, per favorire la convergenza dei diversi livelli di governo, a partire dal livello regionale, su alcuni degli obiettivi strategici indicati dalla riforma rispetto ai quali è presente una rilevante eterogeneità regolatoria territoriale.

5. Conclusioni

Preceduto da un lungo processo culturale partito dai territori, che ha inteso affermare il principio pedagogico di un *continuum* nel percorso di crescita dei bambini e un approccio educativo di tipo olistico, con il nuovo *Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni* si arriva a definire **un quadro normativo integrato**, che superando l'articolazione dei servizi per la prima infanzia in due segmenti separati - da tre mesi a tre anni e da tre a sei anni - struttura un unico sistema di servizi che accompagnino i bambini "nella crescita sana, autonoma, equilibrata ed armoniosa".

Per realizzare compiutamente il Sistema occorre ora sviluppare la piena integrazione delle diverse componenti e competenze istituzionali e professionali che sono coinvolte, e per questo un'intensa azione di monitoraggio potrà offrire gli elementi utili per indirizzare gli sforzi e le azioni agli obiettivi che la norma pone come orizzonte: "sviluppare potenzialità di relazione, autonomia, creatività, apprendimento, in un adeguato contesto affettivo, ludico e cognitivo, sono garantite pari opportunità di educazione e di istruzione, di cura, di relazione e di gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali."

I dati di monitoraggio degli interventi realizzati negli ultimi dieci anni e le riflessioni che li hanno accompagnati evidenziano alcuni nodi critici per lo sviluppo del nuovo sistema integrato.

Il primo riguarda la dimensione quantitativa dell'offerta del settore zero/tre, ancora lontana dagli obiettivi europei stabiliti dal Consiglio europeo nel 2002. La **crescita dell'offerta di servizi**, che deve mantenere la necessaria qualità, **è fortemente frenata dai finanziamenti disponibili, frammentati e straordinari**: attualmente i costi continuano a gravare principalmente sui bilanci dei comuni e delle famiglie, e anche **i finanziamenti del nuovo Piano non sembrano sufficienti per raggiungere e consolidare i livelli di copertura previsti dagli obiettivi**.

Il secondo aspetto critico riguarda **la disuguaglianza territoriale nella distribuzione della povertà educativa**. Il tasso di povertà materiale ed educativa dei bambini è **in aumento** e ai primi posti dell'IPE, l'indice di povertà educativa 2018, calcolato da Save the children²¹, troviamo **Campania, Sicilia, Calabria, Puglia e Molise**. La "mancata copertura nidi", tra i 12 indicatori che compongono l'IPE, è quello che presenta i valori più allarmanti nelle regioni del sud. I dati di una recente ricerca - realizzata da Save the children con il contributo del Dipartimento di Economia e Finanza dell'Università di Roma Tor Vergata - confermano le ricerche

²¹ Il rapporto di Save the children *Nuotare contro corrente. Povertà educativa e resilienza in Italia*, oltre all'indice di povertà educativa (IPE) 2018 presenta i risultati di una recente ricerca, realizzata con il contributo del Dipartimento di Economia e Finanza dell'Università di Roma Tor Vergata, che si è focalizzata sui fattori - individuali, scolastici e del contesto socio-economico e culturale - che favoriscono la "resilienza educativa" dei bambini in Italia, elaborando dati statistici provenienti da varie indagini di OCSE, EUROSTAT ed ISTAT.

svolte da economisti, neuro-scienziati e sociologi, e affermano che “la povertà educativa è imputabile in larga misura alla privazione di opportunità di apprendimento nei primi anni d’età. La frequenza del nido o dei servizi della prima infanzia, di qualità, che utilizzano, quindi, un approccio pedagogico olistico che guarda al benessere del bambino, rappresenta un fattore protettivo essenziale per la resilienza.”

Per avere una fotografia sempre più dettagliata e mirata delle disuguaglianze territoriali, la legge di bilancio 2018 (comma 230) prevede che l’ISTAT definisca i parametri e gli indicatori per perimetrare le **zone oggetto di intervento prioritario**, così da realizzare interventi educativi specifici e urgenti per il contrasto della povertà minorile sul territorio nazionale. Tale disposizione potrà supportare con dati aggiornati, oltre alle diverse misure avviate per il contrasto alla povertà educativa - il Reddito di Inclusione (REI), il Fondo per azioni di contrasto della povertà educativa minorile, altri Fondi specifici -, anche il monitoraggio della riforma del sistema di educazione e istruzione.

L’ultimo aspetto critico riguarda **l’integrazione del sistema e la relativa governance**, una integrazione che deve essere declinata a vari livelli: integrazione tra pubblico e privato, tra nidi tradizionali e servizi integrativi, tra Nord e Sud, tra Stato, regioni e comuni, tra sociale ed educativo, tra obiettivi di conciliazione e diritti dei bambini, tra profili professionali di educatori ed insegnanti.

Questi elementi di criticità evidenziano ancora come la piena realizzazione del Sistema integrato richieda una governance multilivello, fondata su basi conoscitive solide ed aggiornate e supportata da una **attività di monitoraggio continua e coordinata, basata su dati completi, esaustivi, aggiornati e tempestivi**, che diano conto della effettiva ed efficace crescita di opportunità educative di qualità e, a partire dai contesti più svantaggiati, siano in grado di “consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori” (Comunicazione della Commissione Europea n. 66 del 17 febbraio 2011).

Appendici

1. L'evoluzione delle finalità dei servizi per la prima infanzia e lo sviluppo del concetto di *early childhood development* (ECD)

L'evoluzione del concetto di infanzia e dei servizi a questa dedicati ha seguito le trasformazioni culturali, economiche e sociali avvenute a partire dal secolo scorso, in Italia, come in Europa e nel resto del mondo, ed il tema dell'infanzia – declinato in termini di diritti – è sempre più al centro della riflessione sia nel dibattito scientifico e politico italiano sia in ambito sovranazionale, soprattutto dopo l'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, il 20 novembre 1989 a New York.

In Italia, a partire dagli anni venti del secolo scorso si introduce un sistema educativo per l'infanzia strutturato in due livelli: gli asili nido, fino ai tre anni, con funzioni prevalentemente assistenziali, e la scuola materna dedicata ai bambini da tre a sei anni, con funzioni prevalentemente educative.

Le finalità attribuite ai servizi per la prima infanzia (tre mesi tre anni) nel tempo si sono modificate, fino ad essere considerati attualmente in termini educativi e multifunzionali, con importanti effetti protettivi per il contrasto della povertà educativa e materiale ed anche per il contrasto alla disoccupazione femminile. Tale evoluzione è legata allo sviluppo avvenuto nel secolo scorso della cultura dell'infanzia, correlata alla diversa immagine stessa del bambino.

Gli asili nido si sono sviluppati a partire dagli anni '20 come servizi di carattere sanitario ed assistenziale in ambito aziendale, a favore delle madri che lavorano (Regio Decreto 718/1926) ed in seguito sono stati definiti dalla legge n.1044 del 1971 come servizi sociali di interesse pubblico "per provvedere alla temporanea custodia dei bambini per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia ed anche per facilitare l'accesso della donna al lavoro nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale".

Nel settore dei servizi per la prima infanzia l'intervento regionale, anche in termini legislativi, ha avuto un ruolo primario e di avanguardia nel recepire prioritariamente le spinte evolutive della società e le indicazioni della più moderna riflessione pedagogica ed educativa. Questo è avvenuto in modo molto eterogeneo nei diversi territori, in assenza per molti anni di una regia nazionale.

Dopo la legge n.1044 del 1971, con la quale si istituiva il *Piano quinquennale per l'Istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato*, il legislatore nazionale non è intervenuto per decenni sulla materia, ed alcune leggi regionali hanno integrato la disciplina posta dalla legge 1044/71 sotto diversi profili, tentando in particolare di connotare gli asili nido come istituzioni non soltanto assistenziali, ma anche educative, anticipando spesso nella prassi e nella dimensione fattuale la normazione che poi è seguita. Alcuni territori in particolare si sono dimostrati

molto fecondi, sia nella diffusione dei servizi che nella elaborazione di una ampia e condivisa riflessione sulla identità dei servizi stessi, delineando già a partire dagli anni settanta una concezione di asilo nido ben più avanzata di quella contenuta nella legislazione statale. Questo importante ruolo svolto da alcune regioni di spinta allo sviluppo di una cultura ed una prassi di tali servizi ha determinato altresì uno sviluppo molto eterogeneo sul territorio, sia nella normativa che nella attuazione, in termini qualitativi che quantitativi, determinando la realizzazione di sistemi regionali molto diversi tra loro.

Grazie anche al contributo dell'ambito scientifico ed accademico, all'inizio degli anni '90, si è iniziata a diffondere la convinzione dell'importanza qualitativa dell'azione di cura e di educazione per questa età, estremamente sensibile alle relazioni, alle scoperte e agli apprendimenti e negli ultimi decenni, si è sviluppato un ampio dibattito sui temi pedagogici ed educativi relativi a servizi dedicati a bambini molto piccoli. Tali ricerche ed approfondimenti, arricchiti dai progressi recenti nel campo delle neuroscienze, hanno portato ad affermare che cura ed educazione sono intrecciate e inseparabili nei primi anni di vita del bambino, e dunque i servizi per la prima infanzia si caratterizzano anche per la loro finalità educativa.

A livello nazionale la finalità educativa di questi servizi si è definitivamente affermata a partire dal 2001, quando la riforma del Titolo V e le diverse sentenze della Corte Costituzionale che l'hanno accompagnata hanno contribuito a definire la materia dei servizi per la prima infanzia e dunque le finalità di tali servizi. Si può ricordare, tra le altre, la sentenza della Corte Costituzionale n.467 del 2002 che indica come "Il servizio fornito dall'asilo nido non si riduce ad una funzione di sostegno alla famiglia nella cura dei figli o in 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". Con la sentenza n.370/03 vengono riconosciute ai servizi di asilo nido funzioni educative e formative e vengono fissati in modo chiaro e definitivo i tratti salienti della materia.

Nel 2007 il più importante intervento realizzato nel settore negli ultimi anni a livello nazionale, ovvero il Piano straordinario per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, finanziato dalla legge finanziaria 2007 (legge n.296 del 2006), ha affermato la multifunzionalità di tali servizi, definendoli socio-educativi e individuando tre principali finalità: la promozione del benessere e dello sviluppo dei bambini, il sostegno del ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura.

Questo processo si è sviluppato anche in Europa, dove i servizi per la prima infanzia erano considerati fino a pochi anni fa soprattutto come strumenti per favorire la conciliazione e quindi l'occupazione femminile, sviluppando un quadro interpretativo che si è recentemente evoluto verso un'ottica multifunzionale. Nell'agenda di Lisbona del 2000 il tema della occupazione femminile era prevalente, ma recentemente anche a livello europeo è ormai condiviso che i servizi

per la prima infanzia abbiano finalità più ampie e che occorra investire nell'istruzione pre elementare, quale mezzo efficace per creare le basi di ulteriore apprendimento e rendere più equi i risultati, elevando i livelli complessivi delle capacità personali.

Nel 2002 il Consiglio europeo di Barcellona del 15 e 16 marzo ha fissato anche obiettivi quantitativi in questo ambito, prevedendo che "gli Stati membri dovrebbero rimuovere i disincentivi alla partecipazione femminile alla forza lavoro e sforzarsi, tenuto conto della domanda di strutture per la custodia dei bambini e conformemente ai modelli nazionali di offerta di cure, per fornire, entro il 2010, un'assistenza all'infanzia per almeno il 90% dei bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico e per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni".

La Comunicazione della Commissione Europea (2006) 481 del 8 settembre 2006, dal titolo "Efficienza ed equità dei sistemi europei di istruzione e formazione" dedica un apposito paragrafo al tema "Istruzione pre elementare: concentrarsi sull'apprendimento in età precoce", che a partire da dati empirici (europei e statunitensi) si conferma ampiamente che una istruzione pre elementare di qualità elevata presenta dei vantaggi a lungo termine sul piano dei risultati e della socializzazione durante il percorso scolastico e professionale delle persone, perché facilita l'apprendimento successivo. Apprendere ad apprendere si afferma come una delle finalità dei servizi per la prima infanzia.

La Comunicazione della Commissione Europea (2011) 66 del 17 febbraio 2011, dal titolo "Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori" afferma che "L'educazione e la cura della prima infanzia (*Early Childhood Education and Care* – ECEC) costituisce la base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità. Assumendo un ruolo complementare a quello centrale della famiglia, l'ECEC ha un impatto profondo e duraturo che provvedimenti presi in fasi successive non sono in grado di conseguire." Dunque oltre al riconoscimento del beneficio indiretto sulla conciliazione e occupazione femminile si evidenziano altri benefici sociali, economici ed educativi diretti alle bambine ed ai bambini che frequentano questi servizi, che devono essere però di alta qualità. La Comunicazione rileva inoltre come i servizi per la prima infanzia favoriscono particolarmente i bambini disagiati, provenienti da un contesto migratorio ed a basso reddito, contribuendo alla inclusione sociale dei bambini e delle loro famiglie e ricorda come l'ECEC è in grado di massimizzare soprattutto per i soggetti appartenenti a gruppi svantaggiati i tassi di rendimento nel corso del ciclo di apprendimento permanente.

L'attenzione alla inclusione e l'investimento sul capitale umano dei bambini dei servizi per la prima infanzia costituiscono un valido sostegno alle donne ed ai genitori, una moderna lotta alle disuguaglianze, come è stato recentemente ribadito dalla Commissione Europea, che con Raccomandazione (2013) 112 del 20 febbraio 2013 dal titolo "Investire nell'infanzia per spez-

zare il circolo vizioso dello svantaggio sociale”, partendo dal riconoscimento dello “stretto legame tra la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro e le condizioni di vita dei loro figli (...)” raccomanda di “adottare tutte le misure possibili per favorire tale partecipazione, in particolare per i genitori distanti dal mercato del lavoro o particolarmente a rischio di povertà” adattando il modello e i criteri di ammissibilità ai servizi alle modalità di lavoro sempre più diversificate, ma mantenendo un forte accento sull'interesse superiore dei minori, e dunque una attenzione forte agli aspetti pedagogici. In particolare, inoltre, raccomanda di favorire “l'accesso a servizi educativi per l'infanzia di elevata qualità e a costi sostenibili” alle famiglie in condizioni di vulnerabilità.

Lo sviluppo della finalità dei servizi per la prima infanzia è stato accompagnato ed arricchito dallo sviluppo del concetto di *early childhood development* (ECD), che risale alla fine degli anni '80 ma si è imposto all'attenzione generale a partire dalla fine degli anni '90. La sua traduzione letterale è “sviluppo precoce del bambino” e si riferisce operativamente agli interventi precoci per lo sviluppo del bambino. Il concetto di base dell'ECD è che lo sviluppo neurologico e quindi psicologico del bambino non è automatico, ma avviene in risposta a stimoli sociali e interpersonali, che dipendono dalle relazioni e dalle opportunità offerte, in particolare nei primissimi anni di vita, dai genitori e dagli adulti di riferimento. Gli effetti di tali esperienze ed esposizioni precoci sono duraturi e influenzano il percorso di crescita dei bambini e la loro possibilità di godere di eguali opportunità. La famiglia rappresenta il luogo primario dove si realizza tale sviluppo ed è dunque in rapporto a quello che la famiglia è in grado di offrire al bambino che si strutturano precocissimamente le disuguaglianze, fin dalla gravidanza. I servizi rivolti ai bambini (educativi, sanitari, sociali) possono svolgere un ruolo fondamentale nel supportare i genitori nel loro ruolo, anche nel promuovere buone pratiche per lo sviluppo del bambino e prevenire disuguaglianze²².

Negli Stati Uniti gli effetti delle abilità non cognitive sono stati approfonditi dal punto di vista economico, sociologico, psicologico ed è stata verificata la capacità di tali abilità di influenzare positivamente i risultati scolastici, l'inserimento lavorativo, la salute ed anche diminuire il rischio di devianza²³.

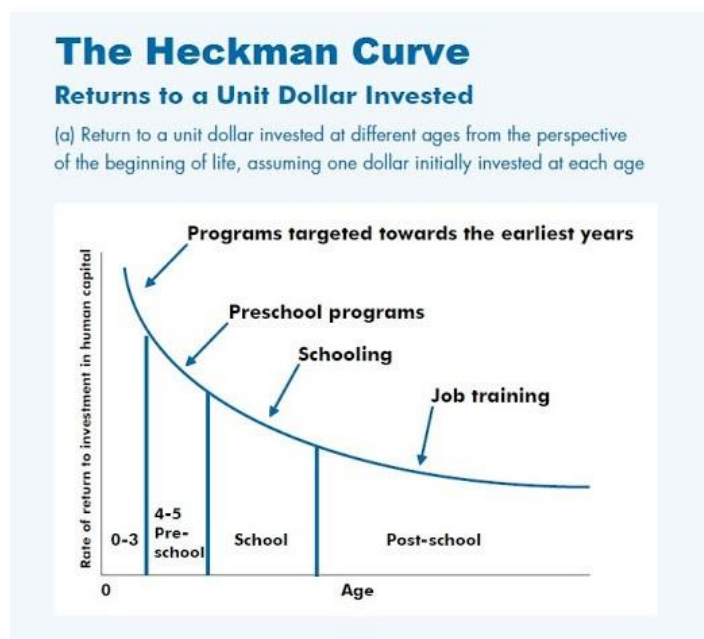
Oltre a molteplici e solide ragioni sociali ed etiche, studi recenti mostrano come investire nella prima infanzia determini anche un rilevante ritorno economico, e che la spesa indirizzata all'infanzia, particolarmente quella svantaggiata, rappresenti un ottimo investimento, i cui rendimenti possono essere molto elevati. Il prof. James Heckman, Premio Nobel per l'economia nel 2000, ha valutato interventi attuati nella prima infanzia, soprattutto a carattere socio-educativo, stimando rendimenti tra il 7% e il 10% annui e dimostrando che gli investimenti in salute,

²² Interventi precoci per lo sviluppo del bambino: razionale, evidenze, buone pratiche - G.Tamburlini.

²³ *Early Childhood Education** Sneha Elango The University of Chicago Jorge Luis García The University of Chicago James J. Heckman American Bar Foundation The University of Chicago Andrés Hojman The University of Chicago. First Draft: May 30, 2014.

educazione e protezione sociale nelle prime epoche della vita, a partire dalla gravidanza, producono un ritorno economico ben superiore a quello prodotto da interventi nelle età successive. La curva di Heckman mostra che **il massimo del rendimento degli investimenti sul capitale umano si realizza nei primissimi anni di vita.**

Figura 15 – La curva di Heckman



Fonte: James Heckman - heckmanequation.org

In Europa sono stati realizzati recentemente alcuni specifici approfondimenti sulla valutazione dell'impatto di alcuni interventi sull'ECD²⁴. Recenti studi hanno dimostrato il collegamento positivo tra le condizioni macroeconomiche di un paese e le prestazioni degli studenti a livello cognitivo. Considerando altresì la particolare efficacia degli investimenti educativi nei primissimi anni e su bambini più svantaggiati, evidenziano come le politiche di investimento per sviluppare interventi educativi precoci rappresentino una protezione cruciale contro gli shock economici negativi e le spese nell'istruzione dovrebbero essere considerate prioritarie e stabilizzate. Utilizzando dati PISA, Eurostat e WDI della Banca Mondiale, è stato analizzato come i risultati cognitivi nei bambini sono influenzati dalle condizioni macroeconomiche, in

²⁴ In Spagna è stata sottoposta a valutazione una riforma ed è stato evidenziato come la scuola dell'infanzia per bambini di tre anni abbia un effetto positivo sui risultati scolastici fino all'età di 15 anni. (Early Child Care and Child Development: For Whom it Works and Why IZA DP No. 7100 December 2012 Christina Felfe Rafael Lalive) In Danimarca una ricerca ha evidenziato come la frequenza dell'asilo nido all'età di due anni abbia un effetto positivo sia sui rendimenti scolastici sia su abilità non comportamentali fino all'età di 16 anni, introducendo l'ipotesi che l'azione positiva dell'asilo nido perduri nel tempo proprio grazie al suo effetto sugli aspetti non cognitivi. (Academic Performance and Type of Early Childhood Care IZA DP No. 9045 May 2015 Nabanita Datta Gupta Marianne Simonsen).

particolare dalle spese per l'educazione del governo, e come gli investimenti nella educazione nei primissimi anni di vita sono associati a migliori risultati negli anni successivi²⁵.

Nella recente Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo del 2017, dal titolo "Sviluppo scolastico ed eccellenza nell'insegnamento per iniziare la vita nel modo giusto"²⁶ viene evidenziato come un'elevata qualità nell'educazione e nella cura della prima infanzia costituiscono la base di un sistema di istruzione efficace ed equo in quanto essa prepara i bambini all'istruzione primaria, migliora il rendimento scolastico a tutti i livelli futuri ed ha un impatto particolarmente positivo sui bambini provenienti da contesti svantaggiati e di migrazione, come dimostrato dai recenti studi OECD: "PISA shows that 15 year olds who had not attended pre-primary education have a three times greater risk of being low performers than those who had attended it for more than one year" (OCSE 2016b). Nella Comunicazione si evidenzia come a livello europeo la partecipazione all'educazione e cura della prima infanzia è cresciuta, ma rimane di difficile accesso per molti bambini di età inferiore a tre anni, specie se provenienti da ambienti svantaggiati.

2. Il nuovo assetto delle competenze normative, regolatorie ed organizzative: tra spinte centraliste e regionaliste

Occorre ricordare che gli ultimi interventi statali si sono dovuti necessariamente confrontare con il nuovo assetto costituzionale successivo alla riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001 con la Legge costituzionale n.3, che ha ridisegnato l'assetto delle competenze normative ed amministrative e a ripartizione di esse tra Stato, regioni e comuni. Dal nuovo quadro costituzionale di riferimento sono scaturiti numerosi problemi di interpretazione, soprattutto in riferimento alla esatta definizione degli ambiti di competenza nelle diverse materie e sono stati necessari diversi interventi della Corte costituzionale per delineare con chiarezza i lineamenti della "materia" dei servizi per la prima infanzia nel nuovo quadro delle competenze delineato dalla riforma. Grazie alle numerose sentenze della Corte, le materie dei servizi per l'infanzia e dell'istruzione hanno svolto una sorta di "funzione pilota" nella ricostruzione dell'articolazione del nuovo sistema ordinamentale riguardo ai servizi sociali, all'istruzione ed alle normative sul lavoro.

Oggi, alla luce delle numerose sentenze della Corte, è chiaro che anche la materia dei servizi per la prima infanzia è ricondotta alla potestà legislativa concorrente, essendo state ricono-

²⁵ Child Care and Child Outcomes: A Comparison Across European Countries Daniela Del Boca , Chiara Monfardini and Sarah Grace See (2016).

²⁶ Commissione Europea (2017). Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Sviluppo scolastico ed eccellenza nell'insegnamento per iniziare la vita nel modo giusto. Bruxelles, 30 maggio 2017 – COM (2017) 248 final.

sciute a questi servizi funzioni educative e formative, pur non essendo inseriti nel sistema scolastico. Di conseguenza nella materia dei nidi d'infanzia il legislatore statale è abilitato alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e a definire i principi fondamentali, mentre per la scuola dell'infanzia, essendo a pieno titolo inserita nel sistema nazionale dell'istruzione, i poteri statali sono più penetranti, potendo anche definire le norme generali sull'istruzione.

Mentre le norme generali dell'istruzione sono sorrette, quanto al loro contenuto, da esigenze unitarie e sono quindi applicabili indistintamente dall'ambito propriamente regionale, i principi fondamentali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in sé stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle norme generali, altre norme. Questo è un profilo da non trascurare anche nell'implementazione del nuovo Piano nazionale, che imporrà necessariamente forme nuove e flessibili di rapporti e di raccordi tra i diversi livelli di governo, in orizzontale ed in verticale, ispirati alla leale collaborazione ed al perseguimento di obiettivi comuni.

Questo quadro di incertezza legato alla evoluzione giurisprudenziale che ha preceduto e seguito la riforma del Titolo quinto, ha determinato dunque negli interventi statali più recenti rivolti al sistema dei servizi per la prima infanzia una evidente difficoltà ad esercitare pienamente i poteri *di competenza della legislazione statale*, non essendo chiaramente definiti gli ambiti di competenza dei diversi livelli di governo ma anche gli ambiti ed i contenuti per la definizione di norme generali, principi fondamentali, livelli essenziali. Questo ha ridotto la potenziale incisività degli interventi statali, nonostante gli importanti finanziamenti erogati negli ultimi anni.

Ad esempio, le competenze dell'intervento regolatorio sugli standard organizzativi sono state a lungo incerte. Tali standard definiscono aspetti molto importanti dei servizi per la prima infanzia come l'età dei bambini accolti, l'orario di apertura, la ricettività della struttura, i metri quadri degli spazi interni ed esterni, il numero massimo di bambini per educatore. Soprattutto questi ultimi hanno un impatto determinante sulla qualità del servizio ma sono anche tra gli elementi che incidono maggiormente sui costi. Negli anni in cui le Regioni ed i comuni si sono trovati ad affrontare l'espansione dei servizi ed una disponibilità finanziaria limitata, molto legata ad interventi statali "straordinari", si è profilato il rischio che sotto la spinta di contenere i costi si riducessero gli standard organizzativi oltre una misura minima che garantisse la qualità del servizio. Mentre gli studiosi e gli esperti mettevano in evidenza come ci fossero degli standard minimi "incomprimibili", sotto i quali la qualità del servizio non poteva essere garantita, a livello nazionale si è ipotizzato di inserire degli standard minimi in specifiche disposizioni di legge nazionali, ma, in base alla giurisprudenza che si andava delineando, è stato subito chiaro che gli standard organizzativi non potevano essere considerati principi fondamentali né livelli essenziali, e dunque la competenza statale non poteva essere esercitata per definire questi standard.

La forte attenzione posta sui temi suddetti negli ultimi anni, a livello internazionale, nazionale e regionale, il confronto continuo tra i diversi livelli di governo avviato e sviluppato in occasione del Piano straordinario, che ha previsto anche appositi studi, indagini e ricerche nonché importanti iniziative di monitoraggio, accompagnamento, assistenza tecnica e formazione nei confronti delle regioni del sud in particolare, ha fatto sì che oggi la ricerca di elementi minimi unificanti ed omogenei rappresenti una esigenza comunemente avvertita anche da parte regionale²⁷.

Ad oggi le competenze istituzionali per il sistema educativo zero sei anni sono ripartite a livello centrale tra diverse amministrazioni: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento per le politiche della famiglia presso la Presidenza del consiglio dei ministri, Ministero dell'Interno (Amministrazione responsabile della attuazione del PAC infanzia). Questo comporta anche una dispersione dei finanziamenti, spesso frammentati ed a carattere di straordinarietà.

La costruzione di una *governance* centrale è dunque opportuna e a questo obiettivo contribuisce il decreto legislativo n.65 del 2017, stabilendo che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica, nel rispetto delle funzioni e dei compiti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali, indirizzi, coordini e promuova il Sistema integrato di educazione e di istruzione su tutto il territorio nazionale. Rimane aperta la questione della frammentazione delle competenze tra scuola dell'infanzia e servizi per l'infanzia all'interno degli apparati amministrativi, per le regioni e per i comuni.

3. L'evoluzione della normativa regionale

La particolare attenzione rivolta a livello nazionale e internazionale negli ultimi anni al settore della prima infanzia ha contribuito a sviluppare una più intensa attività legislativa regionale, in relazione alla riforma del titolo quinto della seconda parte della Costituzione del 2001 e per la crescente necessità di dotarsi di strumenti di regolazione e programmazione aggiornati in un settore in costante evoluzione.

In un primo momento le leggi regionali hanno integrato la disciplina posta dalla legge n.1044 del 1971, delineando fin dagli anni Settanta una concezione di asilo nido più avanzata di quella contenuta nella legislazione statale. A partire dagli anni 2000 molte regioni hanno emanato nuove leggi e integrato la legislazione precedente, arricchendola con provvedimenti di manutenzione più o meno articolati.

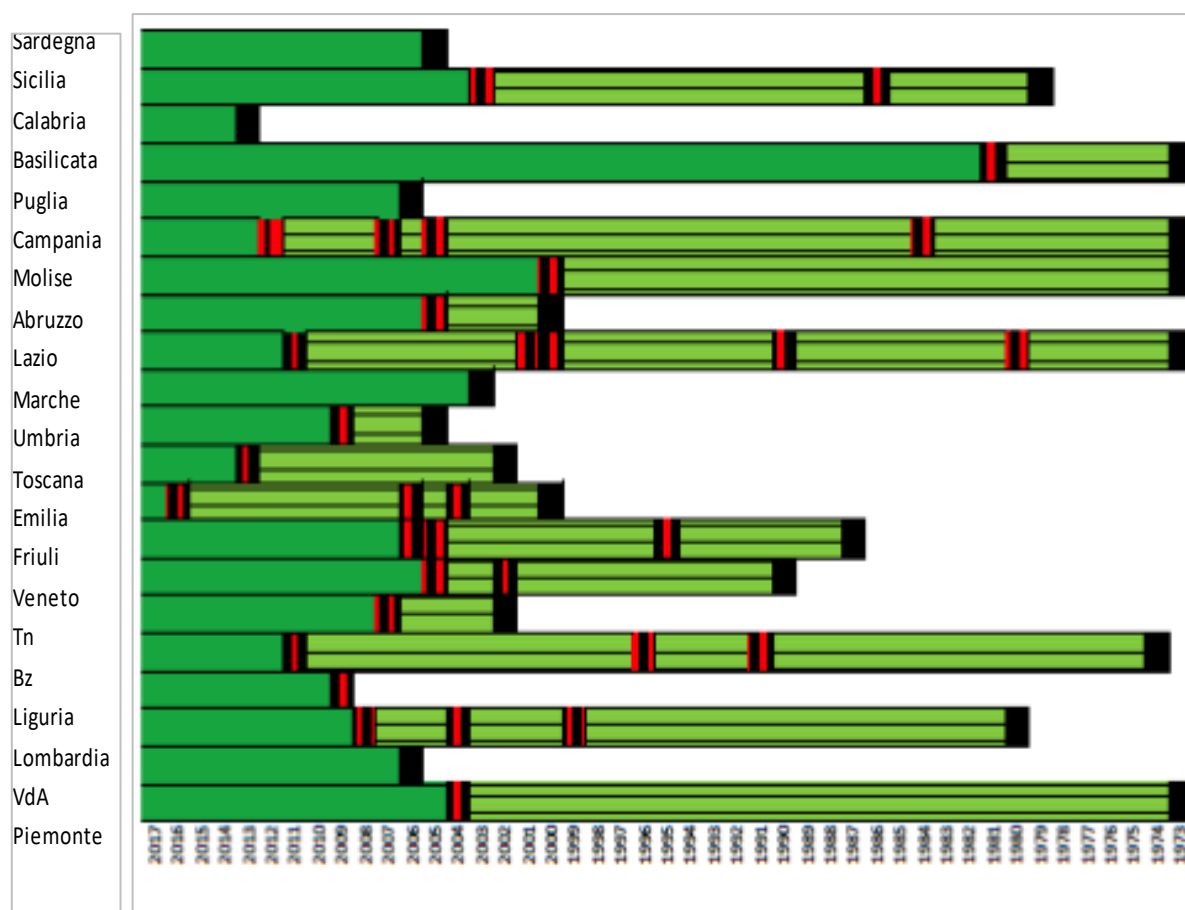
La Figura 16 visualizza l'evoluzione della normativa regionale a partire dal 1973.

²⁷ Il sistema integrato di educazione e di istruzione dell'infanzia. Un ordinamento ad assetto variabile" Angelo Mari, Aracne editrice - 2017.

Nel 1973 sono state emanate le prime leggi regionali in materia, ma nel 2000 ancora meno della metà delle regioni avevano adottato una normativa organica in materia di servizi educativi per la prima infanzia. Come mostra la figura a partire dal 2000 si intensifica molto l'impegno regionale: alcune regioni intervengono per aggiornare la normativa, mentre altre emanano per la prima volta provvedimenti legislativi per normare il settore. La regione che per ultima è intervenuta è la Calabria, che nel 2013 ha approvato la Legge regionale n.15 "Norme sui servizi educativi per la prima infanzia".

Questa intensificazione della produzione normativa e regolatoria a livello regionale è legata anche agli interventi statali che negli ultimi anni hanno riguardato il settore: la possibilità di utilizzare finanziamenti pubblici per realizzare e gestire servizi ha reso necessario che tutti i territori disponessero di strumenti regolatori aggiornati, con particolare riferimento alle procedure di autorizzazione e accreditamento.

Figura 16 - Evoluzione della normativa regionale in materia di servizi educativi per la prima infanzia



Legenda: verde scuro: normativa vigente; verde chiaro: normativa precedente.

Fonte: Rassegna normativa disponibile sul sito minori.it

L'evoluzione della produzione legislativa regionale di quegli anni ha evidenziato da una lato la convergenza su alcuni elementi comuni (principio di sussidiarietà, partecipazione delle famiglie), dall'altra una forte differenziazione territoriale su alcuni aspetti che fissano gli standard di qualità del servizio, in particolare: numero massimo di bambini per educatore, età minima e massima dei bambini accolti nelle diverse tipologie di servizio, orari di servizio, metri quadri minimi negli spazi interni ed esterni, requisiti professionali del personale.

Nel tempo la ricerca di elementi minimi unificanti e omogenei a livello nazionale, soprattutto su quei requisiti organizzativi che impattano direttamente sulla qualità del servizio, si è affermata sempre più e ora è una esigenza chiaramente avvertita e condivisa anche dalla parte regionale, dopo alcuni anni in cui ha prevalso l'esigenza di affermare l'autonomia regolatoria.

Come auspicato a più livelli, è importante che si tenda ad una progressiva omogeneità di regole e di standard a livello nazionale, pur mantenendo l'attenzione sulle peculiarità dei diversi territori, e ora, con l'introduzione della nuova normativa a livello nazionale per l'intero settore zero/sei, questo aspetto potrà essere monitorato e valutato con la dovuta attenzione, dovendosi integrare in un settore ancora più ampio.

Nell'ambito delle iniziative che hanno accompagnato il Piano straordinario sono stati sviluppati diversi percorsi e strumenti per favorire la riflessione e la condivisione sugli elementi organizzativi e gestionali che qualificano i servizi in ordine alla loro capacità di accogliere e sviluppare il benessere dei bambini. Sono stati realizzati numerosi seminari formativi ed incontri tematici, rivolti in primo luogo - ma non solo - ai funzionari e dirigenti dei territori del mezzogiorno, in occasione dei quali, insieme ad esperti di settore, si sono affrontati gli aspetti principali che qualificano i servizi per la prima infanzia, tra cui: le norme di regolazione dei servizi (autorizzazione e accreditamento), la qualità e la progettazione dei servizi (sia strutturale che pedagogica ed educativa), la formazione, gli standard e i costi dei servizi, qualità e la sostenibilità dei costi, organizzazione di uffici di area vasta (ambiti/distretti/zone) per la programmazione e la gestione dei servizi per la prima infanzia.

In tali contesti di riflessione e scambio sono state condivise ed integrate le informazioni e conoscenze sulle politiche svolte nel settore nei diversi territori, affrontando insieme le principali criticità a partire dal confronto con le migliori esperienze. Nel corso del tempo, tramite tali iniziative, si è costruita una rete tra i diversi referenti regionali, una comunità di pratiche che ha condotto al consolidarsi di attività di confronto e scambio non solo su aspetti quantitativi, ma anche qualitativi, anche al fine di contribuire alla costruzione di una cultura dell'infanzia in grado di mettere al centro il bambino, i suoi bisogni e i suoi diritti.

Sul sito www.minori.it, a cura dell'Istituto degli Innocenti - cui sono state affidate alcune attività del monitoraggio del Piano e le funzioni del Centro Nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza - è disponibile dal 2011 una piattaforma multimediale che permette di consultare normative e regolamenti regionali in materia di servizi per la prima

infanzia. Questa piattaforma, continuamente aggiornata, permette di consultare on line la rassegna e l'analisi comparata delle strategie di regolazione del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia, di realizzare approfondimenti regionali e quadri sinottici tra i diversi territori rispetto, ad esempio, agli standard quantitativi o ai criteri di autorizzazione e accreditamento²⁸.

Un altro strumento messo a punto a dieci anni dall'inizio delle attività di monitoraggio del Piano straordinario, promosse dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia e realizzate con la collaborazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze, è un *Manuale dei servizi educativi per l'infanzia* che offre la possibilità di consultare la normativa regionale e accompagna il lavoro di tutti coloro che – con diversi ruoli e competenze – sono coinvolti nel settore dei servizi zero/tre. Si tratta di una sintesi di buoni orientamenti condivisi, che dovranno essere aggiornate ed arricchite tramite esperienze e contributi provenienti dai diversi territori ²⁹.

4. Il progetto SINSE – Sistema Informativo Nazionale sui servizi Socio-Educativi per la prima infanzia

Nell'ambito delle iniziative promosse per il monitoraggio del Piano straordinario, il Dipartimento per le politiche della famiglia ed il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel 2012 hanno sottoscritto con l'ISTAT e la Regione Emilia Romagna un protocollo d'intesa finalizzato alla creazione di un Sistema Informativo Nazionale sui servizi Socio-Educativi per la prima infanzia (SINSE), che intendeva altresì innestarsi nel percorso avviato dal Ministero di costruzione di sistemi informativi a partire dalle principali aree di intervento sociale, al fine di costituire il SISS - Sistema informativo sui servizi sociali - previsto dalla legge n.328 del 2000.

La creazione del sistema nazionale si poneva con un duplice obiettivo. Da un lato disporre di informazioni sugli aspetti di tipo organizzativo-gestionale dei servizi; sull'utenza e sulle risorse impegnate, con riferimento alle singole unità di offerta, pubbliche e private, presenti sul territorio che erogano servizi educativi per la prima infanzia. Dall'altro lato si proponeva di promuovere lo sviluppo e il potenziamento di sistemi informativi regionali, adeguati a svolgere efficacemente le funzioni di programmazione degli interventi, il loro monitoraggio e valutazione, mettendo a disposizione strumenti utili sia a fini amministrativi che statistici.

Ferma restando l'autonomia dei sistemi informativi regionali, il fine ultimo era impostare un impianto complessivo (tecnico, metodologico e informativo) che permettesse la comunicazione dei sistemi regionali rendendo operativo il concetto di integrazione tra i differenti livelli istituzionali (nazionali e locali) e operativi (amministrativo e statistico).

²⁸ <https://www.minori.it/it/piano-straordinario-nidi/normativa-sui-servizi-per-la-prima-infanzia-0-3-anni-nelle-regioni-e>

²⁹ https://www.minori.it/sites/default/files/allegati/Manuale_dei_servizi_educativi_per_l_infanzia_agg2016.pdf

Il Dipartimento ed il Ministero hanno coordinato il progetto nel suo complesso, mentre la Regione Emilia Romagna ha coordinato i lavori a livello regionale, formalizzando apposite intese con le altre regioni aderenti, che si sono impegnate ad implementare il proprio sistema informativo regionale per metterlo in condizioni di comunicare con il nuovo sistema informativo centrale sui servizi per la prima infanzia, condividendo un set minimo di informazioni. Anche al fine di adattare o sviluppare i sistemi informativi regionali il Protocollo prevedeva un finanziamento specifico, complessivamente pari a circa 400 mila euro, a carico delle amministrazioni centrali, ed erano previste azioni a sostegno delle Regioni per aiutarle a realizzare le architetture informatiche in grado di dialogare con il sistema centrale.

Al progetto di sperimentazione del SINSE hanno aderito tutte le regioni e province autonome, a esclusione di Lombardia, Piemonte, Abruzzo e della provincia di Bolzano.

Il progetto si è sviluppato secondo le seguenti fasi operative:

- Ricognizione dell'esistente (dati e sistemi informativi, nazionali e regionali)
- Condivisione di un primo set minimo informativo sulle unità di offerta, con informazioni utili dal punto di vista amministrativo e gestionale ed anche statisticamente validabili e comparabili
- Indagine pilota (2014/2015) per valutare l'adeguatezza del set informativo, la qualità dei dati raccolti e l'impatto dei risultati sui sistemi informativi regionali in uso o in fase di progettazione
- Condivisione delle modifiche del set informativo nazionale
- Condivisione delle anagrafiche regionali delle unità di offerta rilevate da ISTAT e nell'ambito del monitoraggio del Piano straordinario, al fine di costruire la base informativa
- Adeguamento o realizzazione dei sistemi informativi regionali. Hanno adeguato i propri sistemi regionali: Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Marche, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto. Hanno realizzato nuovi sistemi informativi regionali: Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Valle D'Aosta
- Rilevazione dei dati al 31/10/2016 (a.s. 2015/2016) tramite trasmissione dai sistemi informativi regionali al sistema nazionale (proroga al 31 luglio 2017 per Basilicata, Marche ed elaborazione aggregata per Provincia di Trento).

Nella fase di rilevazione, terminata nel 2017, le regioni hanno provveduto alla raccolta dei dati sui servizi socio-educativi zero/tre attraverso i propri sistemi informativi, opportunamente adeguati e integrati con le informazioni obbligatorie del data set nazionale.

Tecnicamente, una volta completata la fase di raccolta dei dati le regioni attraverso i propri sistemi generano un file .csv o excel, rispettando lo specifico tracciato record SINSE, che viene trasmesso al sistema di accoglienza gestito dal Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, che verifica in automatico eventuali errori. Tre regioni, Molise, Sardegna e Sicilia (e il Veneto limitatamente alle Sezioni primavera), hanno utilizzato per la rilevazione la piattaforma nazionale del

Ministero del lavoro, che ha messo a disposizione le anagrafiche disponibili delle U.O., con la collaborazione dell'ISTAT.

Considerato che in attuazione della riforma avviata con il decreto legislativo n.65 del 2017 il Ministero dell'Istruzione, della ricerca e dell'università assume la competenza dei servizi per l'infanzia anche per il settore zero/tre, ed ha tra i suoi compiti l'attivazione - sentito il parere del Garante per la protezione dei dati personali - di un sistema informativo coordinato con le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali, è in corso un trasferimento tra le amministrazioni centrali dei risultati e degli strumenti derivanti della sperimentazione del SINSE, al fine di condividere e valorizzare i risultati raggiunti.

5. La banca dati per il calcolo dei fabbisogni standard³⁰

La base dati per il calcolo dei fabbisogni standard include circa cento variabili costruite da SOSE in collaborazione con IFEL attingendo le informazioni originarie da due canali³¹: da fonti ufficiali già esistenti in possesso di altri partner istituzionali come, ad esempio, il MIUR, l'ISTAT e l'ISPRA; oppure dal questionario SOSE-IFEL somministrato annualmente a tutti i comuni e alle unioni di comuni delle RSO³².

³⁰ Appendice realizzata in collaborazione con SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A - Unità analisi della finanza pubblica

³¹ Per i dettagli sul calcolo delle singole variabili si rimanda al Capitolo 2 della nota "Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni" approvata dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard il 13 settembre 2016 e al capitolo 2 della nota "Aggiornamento a metodologia invariata dei fabbisogni standard dei comuni per il 2018" approvata dalla Commissione Tecnica per i fabbisogni Standard il 13 settembre 2017, entrambi i documenti sono pubblicati sul sito della Commissione (<http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html>).

³² A partire dal 2018 il questionario è somministrato anche ai comuni della regione Sicilia.

Figura 17 - Il questionario somministrato ai comuni per il calcolo dei fabbisogni standard

Fonte: SOSE S.p.A..

Attraverso il questionario vengono rilevate informazioni non desumibili da altre fonti in merito alla quantità dei servizi svolti (dal numero di utenti dei servizi sociali, al numero dei bambini che usufruiscono del servizio di asilo nido, al numero di alunni trasportati o che usufruiscono della mensa scolastica ecc.), alle modalità di gestione (presenza associazione con altri enti, grado di esternalizzazione), alla struttura del personale dell'ente (al fine di misurare il costo medio del lavoro), alla composizione del costo totale di produzione dei servizi delle funzioni fondamentali chiedendo ai comuni, da un lato la riclassificazione tra funzioni della spesa corrente riportata nei certificati consuntivi, dall'altro lato l'integrazione di voci di spesa che non transitano dal bilancio (come alcune forme di contribuzione da parte degli utenti) e l'evidenziazione delle spese che ogni comune sostiene per l'erogazione di servizi a favore di altri enti nell'ambito delle gestioni associate. Al momento la base dati dei fabbisogni standard contiene informazioni relative alle annualità 2010, 2013, 2015 e 2016. I dati relativi al 2016 saranno disponibili a partire da ottobre/novembre 2018 al termine delle operazioni di aggiornamento dei fabbisogni standard. Dall'autunno di quest'anno inizierà la rilevazione dei dati relativi all'annualità 2017.

Zero/tre. I fabbisogni standard

Gli asili nido rappresentano uno dei servizi delle funzioni fondamentali che meglio permette di evidenziare il potere informativo della base dati dei fabbisogni standard e, in particolare, del

questionario SOSE-IFEL dal quale sono attinte la totalità delle variabili per l'analisi del servizio offerto a livello comunale.

Il fabbisogno standard di ogni comune, relativo agli asili nido, viene calcolato moltiplicando il costo standard (modulato in base alle caratteristiche del servizio e del contesto socio-economico del territorio comunale) per la numerosità di bambini che usufruiscono del servizio finanziato totalmente o parzialmente dal comune stesso. Viene assegnato un fabbisogno anche nel caso in cui il comune eroghi dei voucher per permettere alle famiglie di avvalersi di asili nido non comunali.

Nel livello di offerta monitorato ai fini dei fabbisogni standard, quindi, non si considerano i bambini ospitati in strutture completamente private, come ad esempio i nidi aziendali, oppure i bambini ospitati in strutture finanziate esclusivamente da enti diversi dal comune come, ad esempio, le regioni.

La Tabella 12 che segue riporta gli elementi che compongono il costo standard per bambino servito identificati attraverso la stima di una funzione di costo, validata dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS) il 13 settembre 2016 e adottata con il DPCM del 29 dicembre 2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 44 del 22 febbraio 2017.

Tabella 12 - Componenti del costo standard del servizio di asilo nido

Componenti del costo standard	Fabbisogno per utente
Costo standard base per utente servito(euro)	8.770
Gruppo omogeneo (cluster) di appartenenza del comune (euro)	da -1.839 a -163
variazione del costo standard base per ogni percentuale di utenti frequentanti le sezioni a tempo parziale (euro)	-14,64
variazione di costo standard base per ogni percentuale di utenti in gestione esterna (euro)	-28,84
variazione di costo standard base per ogni percentuale di utenti beneficiari di voucher (euro)	-6.306
variazione di costo standard base per ogni percentuale di utenti lattanti (euro)	1.579
variazione di costo standard base per ogni percentuale di utenti che usufruiscono del servizio di refezione (euro)	647
variazione di costo standard base per ogni scostamento percentuale tra: il canone medio di locazione degli immobili ad uso ufficio rilevato nel comune e il canone medio rilevato a livello nazionale (euro)	9,61
variazione di costo standard base per ogni scostamento percentuale tra: le retribuzioni medie rilevate nel comune e le retribuzioni medie rilevate a livello nazionale	22,71
	Fabbisogno standard per comune
Costo di gestione per ogni mq di superficie complessiva (euro)	56,32
Maggiorazione di costo per ogni educatore (euro)	6.119

Fonte: elaborazione SOSE spa

Come si evince dalla Tabella 12, il costo standard annuale per bambino servito può essere diverso per ogni comune in relazione alle caratteristiche del servizio offerto. A fronte di un costo standard base di partenza uguale per tutti i comuni, pari a 8.770 euro per bambino, si hanno delle variazioni in base ai seguenti elementi: il cluster di appartenenza del comune identificato in base alla grandezza, alla collocazione geografica e al contesto socio-economico di riferimento³³; la percentuale di bambini frequentanti le sezioni a tempo parziale, o serviti in modo esternalizzato, o beneficiari di voucher, caratteristiche che riducono il costo standard; la percentuale di bambini lattanti, o beneficiari del servizio di refezione, caratteristiche che invece

³³ I comuni sono stati raggruppati in undici gruppi omogenei (cluster) in base al grado di sviluppo economico (qui ha particolare rilevanza il tasso di occupazione femminile), al reddito, alla collocazione geografica, alla numerosità delle famiglie, all'età media della popolazione, alla percentuale di popolazione straniera e, da ultimo, in base alla dimensione della popolazione. Nella Tabella 12, l'effetto dei cluster è negativo in quanto il gruppo omogeneo preso a riferimento per stimare il costo standard base è quello dei comuni di grandi dimensioni caratterizzati da un alto reddito *pro capite*, da un alto tasso di occupazione femminile e da famiglie poco numerose, in cui mediamente il costo per bambino è risultato più alto (ad esempio sono incluse in questo cluster città come Roma e Milano).

fanno aumentare il costo standard; si considera, poi, di quanto il costo medio degli affitti e il costo medio del lavoro rilevato nel territorio comunale si discosti dalla media nazionale facendo conseguentemente aumentare o ridurre il costo standard per bambino; in conclusione, per ogni comune si considera un costo standard annuale di gestione dei locali (sia gestiti direttamente che esternalizzati), pari a 56 euro per mq e, da ultimo, una maggiorazione di costo annuale di 6.119 euro per educatore impiegato³⁴.

A titolo esemplificativo la Tabella 13 mostra, aggregando i comuni per regione, i valori medi di alcune delle principali componenti del costo standard rilevati per l'annualità 2015 con il questionario FC20U e di recente pubblicati integralmente in www.opencivitas.it per ogni comune. In particolare, emerge come a fronte dei 6.664 comuni attivi nel 2015 nelle RSO in 2.762 enti si ha evidenza di un servizio attivo con fondi comunali concentrati principalmente nelle regioni del centro-nord. In totale risultano serviti a livello comunale 161.739 bambini di cui il 91% presente nelle regioni del centro-nord. Con il questionario SOSE-IFEL, la rilevazione del numero di utenti serviti per ogni comune tiene conto delle seguenti forme di gestione associata: unioni, convenzione e consorzi andando a ripartire, in capo ad ogni comune, il dato consolidato sulla base dell'apporto finanziario effettuato.

Dai dati riportati nella Tabella 13 si evince come: l'11,6% degli utenti comunali è costituito da bambini beneficiari di voucher, andando dal 22,98% della Puglia al 2,59% del Lazio; il 14,65% frequenta sezioni a tempo parziale, con un massimo del 36,08% in Umbria e un minimo del 4,47% in Basilicata; il 78,85% degli utenti usufruisce del servizio di refezione, qui si va dal 93,33% del Lazio al 55,64% della Campania.

Per i comuni che, pur evidenziando un servizio attivo in quanto finanziato con fondi comunali, non presentano dai dati raccolti con il questionario informazioni utili per il calcolo del fabbisogno standard si sono considerate due fonti alternative nel seguente ordine: in via primaria sono state recuperate le informazioni riportate nei questionari precedenti; secondariamente, si è considerato un numero di voucher pari al numero di utenti rilevato dall'ultima indagine ISTAT disponibile sugli Interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati. È importante precisare, inoltre, che tutte le informazioni raccolte con il questionario sono sottoposte da parte di SOSE ad analisi di coerenza e congruità anche attraverso contatti diretti con i singoli comuni per i quali vi è evidenza di dati incompleti o non attendibili.

³⁴ Nel calcolo del fabbisogno standard si considera una quantità standard per il numero di educatori riconoscendone 1 per ogni 7,14 bambini serviti, valore medio stimato a livello nazionale considerando i comuni inclusi nel campione di regressione utilizzato per la stima dei costi standard.

Tabella 13 - Asili nido: principali variabili del fabbisogno standard. Comuni aggregati per regione a statuto ordinario

Regione	Totale comuni	Comuni con servizio di asilo nido attivo	Bambini serviti a livello comunale	% di voucher	% di utenti delle sezioni a tempo parziale	% di utenti del servizio di refezione
Piemonte	1.206	320	14.108	7,20	20,92	85,91
Lombardia	1.530	888	35.583	16,75	15,56	68,91
Veneto	579	335	13.758	16,56	9,84	79,10
Liguria	235	78	4.762	10,15	7,54	81,36
Emilia-Romagna	340	274	27.321	7,08	11,94	86,17
Toscana	279	199	18.423	17,62	16,83	74,43
Umbria	92	47	3.215	11,91	36,08	84,68
Marche	236	134	5.684	8,97	35,05	78,59
Lazio	378	121	24.674	2,59	6,71	93,33
Abruzzo	305	96	3.084	21,03	17,12	55,76
Molise	136	18	285	6,42	35,36	76,39
Campania	550	69	3.596	7,97	19,11	55,64
Puglia	258	121	5.422	22,98	14,77	63,52
Basilicata	131	25	767	3,78	4,47	85,36
Calabria	409	37	1.058	9,35	16,91	59,17
Italia	6.664	2.762	161.739	11,61	14,65	78,85

Fonte: SOSE da banca dati dei fabbisogni standard, annualità 2015.

La Tabella 14 che segue mostra, aggregando i comuni per regione, la distribuzione territoriale dell'intensità del servizio offerto dai comuni e, quindi, il corrispondente livello del fabbisogno standard che, in base all'attuale metodologia, dipende dal livello effettivo di offerta valutato in base a costi standard medi. Si evince, in modo chiaro, la distanza tra il centro-nord e il sud della penisola coerente con altre rilevazioni che considerano modalità di offerta non comunale. Nel dettaglio, a fronte del 41,45% dei comuni che offrono il servizio e di una percentuale media di copertura del 12,78%³⁵, per entrambe le variabili si registra il valore massimo in Emilia-Romagna, dove l'80,59% dei comuni offre il servizio con una percentuale di copertura del 24,75%, e il valore minimo in Calabria con il 9,05% dei comuni con servizio attivo e una percentuale di copertura del 2,16%. La presenza del servizio si riflette poi nei valori di fabbisogno standard che a fronte di 1,41 miliardi di euro complessivi, in linea con la distribuzione degli utenti, risulta per il 92% concentrato nelle regioni del centro-nord.

³⁵ La percentuale di copertura è calcolata come rapporto tra il numero totale di bambini serviti a livello comunale e il numero totale dei residenti in età tra zero e due anni censiti dall'ISTAT.

Tabella 14 - Asili nido, livello del servizio erogato e fabbisogno standard, comuni aggregati per regione

Regione	% di comuni con servizio attivo	% di copertura del servizio	Numero di bambini serviti	di cui in strutture finanziate con fondi comunali	di cui vouchers	Fabbisogno standard (euro)
Piemonte	26,53	13,77	14.108	13.092	1.016	128.961.483
Lombardia	58,04	13,79	35.583	29.624	5.960	294.808.064
Veneto	57,86	11,38	13.758	11.480	2.278	108.927.006
Liguria	33,19	14,97	4.762	4.278	483	44.855.479
Emilia-Romagna	80,59	24,75	27.321	25.388	1.933	244.474.553
Toscana	71,33	21,53	18.423	15.177	3.246	145.184.732
Umbria	51,09	15,60	3.215	2.832	383	26.601.732
Marche	56,78	15,52	5.684	5.174	510	45.133.931
Lazio	32,01	16,70	24.674	24.036	638	252.274.404
Abruzzo	31,48	9,96	3.084	2.435	648	23.755.465
Molise	13,24	4,38	285	267	18	2.182.805
Campania	12,55	2,32	3.596	3.309	287	34.238.328
Puglia	46,90	5,56	5.422	4.176	1.246	43.459.624
Basilicata	19,08	6,28	767	738	29	6.780.975
Calabria	9,05	2,16	1.058	959	99	8.670.348
TOTALE	41,45	12,78	161.739	142.965	18.774	1.410.308.929

Fonte: SOSE da banca dati dei fabbisogni standard, annualità 2015.

Il modello di stima del costo standard riportato nella Tabella 14 risulta particolarmente utile per la simulazione di scenari di offerta in cui si prevede il raggiungimento di un livello minimo di copertura su tutto il territorio nazionale. Con l'utilizzo di tale modello le previsioni di spesa corrente risulterebbero particolarmente accurate in quanto verrebbero effettuate, prima di tutto, a livello comunale (considerando anche le caratteristiche socio-economiche di ogni territorio) e non a livello aggregato provinciale o regionale valutando il fabbisogno finanziario incrementale sulla base dell'offerta già esistente in ogni singolo ente. In secondo luogo, si potrebbero ottenere stime del fabbisogno finanziario incrementale considerando diverse modalità alternative nella composizione della nuova offerta come, ad esempio, la percentuale di externalizzazione e la percentuale di voucher.

La Tabella 15 riporta, a titolo di esempio, la stima del fabbisogno standard necessario a finanziare in tutti i comuni delle RSO un livello di servizio che raggiunga in tutti gli enti almeno una percentuale di copertura del 22% lasciando invariata l'offerta nei comuni che, invece, già superano questo livello.

Tabella 15 - Asili nido: simulazione del fabbisogno standard necessario per una percentuale di copertura minima del 22% in ogni comune. Dati aggregati per regione a statuto ordinario

Regione	% di comuni con servizio attivo	% di copertura del servizio	Numero di bambini serviti	di cui in strutture comunali	di cui vouchers	Fabbisogno standard (euro)
Piemonte	97,76	23,15	23.727	22.711	1.016	210.944.212
Lombardia	99,74	22,97	59.250	53.290	5.960	499.445.733
Veneto	99,83	22,90	27.685	25.407	2.278	222.896.051
Liguria	99,15	23,13	7.350	6.867	483	69.486.736
Emilia-Romagna	99,71	27,39	30.237	28.303	1.933	269.129.895
Toscana	100,00	25,56	21.869	18.623	3.246	173.270.486
Umbria	100,00	22,97	4.734	4.351	383	40.515.796
Marche	99,58	23,28	8.527	8.017	510	68.248.954
Lazio	99,47	24,70	36.469	35.831	638	351.736.261
Abruzzo	99,02	22,94	7.106	6.458	648	59.731.747
Molise	98,53	22,47	1.451	1.433	18	12.705.157
Campania	99,82	22,05	34.168	33.882	287	316.152.525
Puglia	100,00	22,38	21.800	20.554	1.246	199.582.767
Basilicata	100,00	22,10	2.698	2.669	29	23.429.070
Calabria	100,00	22,14	10.872	10.773	99	99.733.313
Totale	99,34	23,55	297.943	279.168	18.774	2.617.008.704

Fonte: elaborazione SOSE sulla base del modello di funzione di costo utilizzato per il calcolo dei fabbisogni standard adottato con il DPCM del 29 dicembre 2016 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 44 del 22 febbraio 2017.

Nella simulazione i nuovi utenti non sono stati considerati come voucher e per i comuni in cui il servizio è già attivo si è ipotizzata la struttura di offerta esistente in termini di modalità di gestione, di servizio di refezione e di superfici dei locali, invece per i comuni dove si simula l'attivazione del servizio si è considerata la struttura dell'offerta media nazionale.

Confrontando i valori riportati nella Tabella 14 con quanto riportato nella Tabella 15, si nota come gli utenti passerebbero da 161.739 a 297.943 con un incremento dell'84% concentrato, ovviamente, nei comuni delle regioni del sud. Specularmente, il fabbisogno standard passerebbe da 1,41 a 2,62 miliardi di euro con un incremento dell'85%. In quasi tutte le regioni la percentuale aggregata di copertura supererebbe di poco quella del 22%, con l'unica eccezione dell'Emilia Romagna dove la copertura del servizio raggiungerebbe, a livello regionale, il 27,39%. Dal 92% attuale, il fabbisogno standard complessivo risulterebbe allocato nelle regioni del centro-nord per il 73% in linea con la distribuzione, lungo la penisola, della popolazione in età tra zero e due anni. Il mancato raggiungimento del 100% di comuni con servizio attivo in ogni regione non è sempre raggiunto a causa della presenza di piccolissimi comuni che non presentano popolazione in età tra zero e due anni.

Riferimenti bibliografici

- Becchi E. – Bondioli A. – Ferrari M. (1999). *ISQUEN*
- Becchi E. – Bondioli A. – Ferrari M. (2002). *La qualità negoziata, Il progetto pedagogico del nido e la sua valutazione*, Edizioni Junior, Bergamo
- Bondioli A – Ghedini P. O. (2000). *La qualità negoziata. Gli indicatori per i nidi della Regione Emilia-Romagna*, Edizioni Junior, Bergamo,
- Bondioli A. – Ferrari M. (2004). *Verso un modello di valutazione formativa. Ragioni, strumenti, percorsi*, Parma, Edizioni Junior
- Brilli Y. – Del Boca D. – Pronzato C. (2013b). *Does child care availability play a role in maternal employment and children's development? Evidence from Italy*, Child Working Paper Series, Vol. 13.
- Canali C. – Geron D. (2016). *Monitoraggio e valutazione in Il futuro nelle nostre mani*, Tfiety Italia, Il Mulino, Bologna
- Ceccaroni R. – Fotia F.M. (2012). Il Piano d'azione per la coesione. In *Cittadini in crescita*, nuova serie, 2/2012, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza
- Ceccaroni R. (2012). Le intese e le attività di monitoraggio del piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia: un percorso che continua. In *Rapporto annuale 2012 - Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*, CNDAIA
- Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza (2012). *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto annuale al 31 dicembre 2011*, Firenze
- Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza (2013). *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto annuale al 31 dicembre 2012*, Firenze
- Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza (2014). *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto annuale al 31 dicembre 2013*, Firenze
- Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza (2015). *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto annuale al 31 dicembre 2014*, Firenze
- Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza (2016). *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto annuale al 31 dicembre 2015*, Firenze

- CNEL (2010). *Nidi e servizi educativi integrativi per l'infanzia. Orientamenti per lo sviluppo delle politiche a partire dall'analisi dei costi*, Assemblea 20 maggio 2010, CNEL Osservazioni e Proposte
- Comitato dei Ministri (2016). *Strategia per i diritti dell'infanzia (2016/2021)*, CM(2015)175, 3 marzo 2016
- Commissione europea (2013a). *Obiettivi di Barcellona, Lo sviluppo dei servizi di cura della prima infanzia in Europa per una crescita sostenibile e inclusiva*, Relazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM 2013 (322) Final, 29 maggio 2013
- Commissione europea (2014). *Proposta di principi fondamentali di un quadro di qualità per l'educazione e la cura della prima infanzia*. Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care.
- Commissione europea (2017). *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2017*. Italia
- Commissione europea, Eurydice (2015). *Assicurare la qualità dell'Istruzione. Politiche e approcci alla valutazione delle scuole in Europa*. Rapporto Eurydice
- Commissione europea, Eurydice Eurostat. *Rapporto Eurydice ed Eurostat 2014 Cifre chiave sull'educazione e la cura della prima infanzia in Europa*
- Commissione europea, Eurydice. *Compulsory Education in Europe 2016/17*
- Consiglio d'Europa, Assemblea Parlamentare (2016), Risoluzione del 29 gennaio 2016, n. 2097, *Access to school and education for all children*.
- Consiglio d'Europa, Unione europea, Consiglio (2016). *Risoluzione del 24 febbraio 2016, n. 2016/C 105 sulla promozione dello sviluppo socioeconomico e dell'inclusività nell'UE attraverso l'istruzione: il contributo dell'istruzione e della formazione al semestre europeo 2016*.
- Datta Gupta N. - Simonsen M. (2015). *Academic Performance and Type of Early Childhood Care*. IZA DP No. 9045 May 2015
- Del Boca D. - Monfardini C. - See S.G. (2016). *Child Care and Child Outcomes: A Comparison Across European Countries*.
- Del Boca D. - Pasqua S. (2010). *Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia*, Fondazione Giovanni Agnelli (FGA Working Paper No. 36/2010).
- Elango S. - Garcia J.L. - Heckman J.J. - Hojman A. (2014). *Early Childhood Education First Draft*: May 30, 2014
- Eurydice Italia (2016). *La valutazione delle scuole in Europa: politiche e approcci in alcuni paesi europei*. I quaderni di Eurydice Italia, Firenze, 2016
- Ferrari M. - Livraghi P. (1992) *SVANI. Scala per la valutazione dell'asilo nido, traduzione e adattamento italiano*, Milano, Angeli, 1992

- Fortunati A. (2009). *Il sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia*. Edizioni Junior, Bergamo
- Heckman J.J. (2009). Achieving a High Return on Early Investment, in *Big Ideas for Children. Investing in Our Nation's Future*, First Focus, Washington DC
- ISTAT (2016). *Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia: il censimento delle unità di offerta e la spesa dei comuni. Anno educativo 2013-2014* Report 4 novembre 2016
- ISTAT (2017). *Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno educativo 2014-2015* Report 12 dicembre 2017
- Lazzari A. (2016). *Un quadro europeo per la qualità dei servizi educativi e di cura per l'infanzia: proposta di principi chiave*
- Mari A. (2011). *Servizi per l'infanzia e federalismo*. La rivista di servizio sociale n.1/2011
- Mari A. (2013). *La legislazione dei servizi per la prima infanzia tra Stato e regioni*. www.federalismi.it n. 25/2013
- Mari A. (2017). *Il sistema integrato di educazione di istruzione dell'infanzia. Un ordinamento ad assetto variabile*. Aracne editrice
- OCSE (2016a). *Education at a Glance*
- OCSE (2016b). *Low-performing students: why they fall behind and how to help them succeed*
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della Famiglia e Istituto degli Innocenti di Firenze. *Manuale dei servizi educativi per l'infanzia: programmare, progettare e gestire per la qualità del sistema integrato*
- Regione Emilia Romagna (2017). *Linee guida sperimentali per la predisposizione del progetto pedagogico e della metodologia di valutazione nei servizi educativi per l'infanzia* (a cura di M.Maselli)
- Regione Emilia Romagna, Assessorato alle Politiche sociali, Servizio Politiche familiari Infanzia e Adolescenza (2011). *La valutazione pedagogica. Modelli, processi e strumenti*. Esperienze in Emilia-Romagna, Materiali del corso di formazione rivolto ai coordinatori pedagogici del sistema regionale dei servizi 0-3 pubblici e privati"
- Regione Emilia Romagna, Provincia di Forlì-Cesena, Comune di Forlì, Coordinamento Pedagogico Provinciale (2003). *Prospettive di qualità*, Edizioni Junior, Bergamo
- Tamburlini G. (2014). *Interventi precoci per lo sviluppo del bambino: razionale, evidenze, buone pratiche*. Medico e Bambino 2014;33:232-239 https://www.medicoebambino.com/?id=1404_232.pdf

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto