

VERSO LINEE GUIDA PER IL SISTEMA INTEGRATO DEI SERVIZI EDUCATIVI un documento di riflessione sulla qualità

PARTE PRIMA

La qualità nei servizi educativi per la prima infanzia

Lavorare per la qualità

L'importanza sociale, economica e educativa¹ attribuita ai servizi organizzati per l'educazione dei bambini 0-3 anni, ha condotto, nel corso del tempo, ad approfondire tematiche differenti, ma funzionali a una sempre maggiore chiarificazione di tutti quegli aspetti utili a comprenderne e prevederne un migliore funzionamento per i bambini e le famiglie.

Tali riflessioni hanno avuto, come conseguenza, quella di promuovere un sempre maggiore interesse nei confronti delle procedure organizzativo-gestionali, funzionali e pedagogico-educative dei servizi, ponendo all'attenzione degli osservatori più accorti la necessità di approfondire la riflessione sul problema della qualità quale elemento che, in modo diverso, agisce sulle dimensioni sopra ricordate.

Ciò ha condotto, negli ultimi trent'anni, al moltiplicarsi di studi e proposte, sia a livello internazionale che nazionale, restituendo interessanti spunti per alimentare un dibattito sempre più acceso intorno ai temi della qualità dei servizi educativi per la prima infanzia.

La sempre maggiore attenzione rivolta a questi servizi ha spinto, soprattutto le politiche regionali e locali, a un necessario impegno nell'aggiornamento e relativa precisazione delle normative che governano la regolazione degli standard strutturali e organizzativi di questi servizi, in modo da erogare prestazioni sempre più rispondenti non solo ai mutamenti economico-sociali, culturali e politici del contesto di vita, ma anche ai bisogni dei bambini e delle famiglie che ne usufruiscono.

L'esigenza di ripensare gli standard strutturali e ambientali, di definire nuove procedure d'intervento organizzativo, di rivedere alcuni aspetti funzionali e pedagogico-didattici ha, tra le altre cose, posto il problema di una riflessione sulla qualità degli interventi e sull'organizzazione degli stessi, tenendo conto delle particolarità dei soggetti e della natura del servizio erogato.

Riflettere sul tema ha permesso, soprattutto negli ultimi anni, di scoprire la complessità di queste istituzioni che, abbandonata la loro funzione assistenziale, si configurano sempre più come luoghi di educazione, formazione e cura dei bambini. I nidi e i servizi integrativi rappresentano un luogo dove i più piccoli possono vivere esperienze educativo/formative significative, progettate e predisposte da personale qualificato in un ambiente opportunamente organizzato in modo funzionale alla loro crescita, dove poter sperimentare occasioni plurime di decentramento cognitivo e affettivo, oltre che di interazione costruttiva e trasformativa.

Il tema della qualità del sistema dei servizi per l'infanzia costituisce, dunque, un terreno di riflessione e impegno che coinvolge istituzioni diverse a livello Europeo, Nazionale, Regionale e Locale, poiché rappresenta una questione di interesse pubblico ineludibile. La domanda di qualità che le società e gli

¹ Si vedano le indicazioni offerte dalla Comunicazione della Commissione Europea del 17 febbraio 2011, n. 66, p. 1.

utenti rivolgono a chi gestisce servizi educativi per la prima infanzia pone questioni di natura etica, politica, gestionale e, in quanto tale, non può essere ignorata, né liquidata con risposte di tipo tecnicistico.

I nidi e gli altri servizi educativi per la prima infanzia rappresentano, nell'esperienza italiana, una fondamentale risorsa per garantire opportunità e qualità alla crescita e all'educazione dei bambini.

Il fatto è testimoniato dalla produzione scientifica di settore, dal forte radicamento dei servizi in tutte le aree del Paese dove sono più presenti, nonché dalla crescente domanda di accesso, che purtroppo si associa spesso al fenomeno delle liste di attesa. Le numerose indagini condotte a livello internazionale e nazionale evidenziano come tali servizi abbiano ricadute positive non solo sulla crescita e lo sviluppo dei bambini, ma anche sulle famiglie che trovano in questo servizio non solo un aiuto nella conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, ma anche uno spazio di incontro, confronto e crescita della propria dimensione genitoriale.

La valutazione della qualità dei servizi educativi per la prima infanzia – qualità del contesto, qualità delle relazioni, qualità della progettazione, qualità della formazione degli educatori, qualità delle proposte educative elaborate dal gruppo degli operatori, etc. – ha rivelato agli “addetti ai lavori” la natura intrinsecamente complessa della loro organizzazione e del loro progetto:

- il ruolo dell'organizzazione degli spazi e dei tempi del nido nello sviluppo del bambino;
- il valore di una professionalità, quella degli educatori, sempre più qualificata e attenta non solo a rispondere ai bisogni del bambino, ma anche a quelli dei loro genitori;
- l'importanza di un progetto educativo, quello del nido, elaborato in funzione dei bisogni dell'utenza e di tutti gli attori sociali che con esso interagiscono.

L'utilizzo del termine **qualità** implica, dunque, fare riferimento ad un concetto complesso che richiede l'analisi di variabili spesso diverse fra loro ma che, nell'insieme, contribuiscono a delineare un modello di qualità dinamico (così come ribadito anche dalla Comunità Europea): mai statico, ma sempre teso verso una meta e per questo sottoposto a un continuo processo di monitoraggio e valutazione di quanto realizzato, funzionale al cambiamento, alla trasformazione, al miglioramento del sistema dei servizi erogati e al suo adeguamento ai bisogni educativi dell'utenza.

La riflessione su queste importanti tematiche non può essere dissociata dal riconoscimento dell'ambiente organizzativo come luogo che coinvolge la Qualità delle attività di erogazione di un servizio in termini di “Qualità Totale” (*Total Quality Management*), in cui il concetto di “Qualità” assume un ruolo e un significato specifici, che vanno al di là delle metodologie tradizionali.

In questa ottica la “qualità” dovrebbe essere intesa come l'insieme dei fattori attraverso i quali un'azienda e/o Ente realizza, nel nostro caso, un servizio che risponda a requisiti di efficacia ed efficienza; soddisfi cioè tutti i requisiti, impliciti o espliciti, richiesti dall'utente (efficacia) e ottimizzi le risorse disponibili realizzando una struttura organizzativa nella quale siano ben definiti i ruoli, le responsabilità e l'utilizzo delle risorse (efficienza).

Tale definizione necessita tuttavia di qualche precisazione: innanzi tutto non possiamo sottovalutare il fatto che si stia parlando di un concetto molto generale, applicabile a tutte le realtà operative. Se questo è vero, è altrettanto vero che la sua misurazione deve avvenire attraverso uno specifico sistema di rilevazione in grado di tenere conto di specifici fattori e relativi indicatori individuabili caso per caso.

Ecco quindi la necessità di definire, per ogni settore, i diversi fattori che possono essere chiamati in causa per aiutare a meglio chiarire il concetto di qualità:

- l'entità cui va applicata la qualità. Prodotto specifico, sistema, servizio, attività od organizzazione;
- chi esprime i requisiti (le esigenze o i bisogni) in funzione dell'entità. A seconda i casi si può chiamare cliente, utente, paziente, cittadino, allievo, studente, o addirittura la società stessa;
- i fattori di qualità. Tutti i fattori di qualità individuati devono essere poi trasformati in indicatori misurabili per poter effettuare dei confronti e capire fino a che punto i requisiti (le esigenze)

individuati sono soddisfatti. È attraverso l'applicazione di questi fattori che sono soddisfatti i requisiti (ossia esigenze espresse e/o implicite).

I fattori di qualità costituiscono gli elementi principali per la percezione della qualità da parte di chi esprime le esigenze di qualità. Gli indicatori di qualità sono invece delle variabili quantitative (e quindi misurabili) che permettono di misurare il livello qualitativo nel suo complesso in quanto ritenute "indicative" del fattore di qualità; sono quindi degli indicatori oggettivi.

Rafforziamo la definizione appena data affermando che qualità significa anche capacità di raggiungere gli obiettivi stabiliti (**efficacia**), ma nel fare questo non bisogna dimenticare di farlo nel miglior modo possibile; infatti, quando le risorse umane materiali e finanziarie disponibili scarseggiano è di vitale importanza ottimizzare ciò che si ha a disposizione (**efficienza**).

I presupposti teorico-metodologici sopra ricordati potrebbero costituire una sorta di primo passo da cui muovere verso la costruzione di linee guida o di orientamento comuni e condivise dalle diverse Regioni e Province autonome italiane.

La riflessione deve prendere avvio non solo da un'idea di servizio inteso come realtà complessa, caratterizzata da un adattamento continuo alle mutate condizioni economico-sociali, culturali e politiche di territori in costante trasformazione, ma anche dalla necessità di condividere approcci interpretativi in grado di restituire quadri di riferimento da cui muovere per la costruzione di un sistema di servizi che, nel rispetto delle particolarità territoriali, riesca a promuovere la condivisione di alcuni elementi comuni.

Le iniziative internazionali

Affrontare il tema della qualità significa muovere da almeno tre punti di vista differenti, ma fortemente correlati fra loro:

- quello dei bambini;
- quello degli operatori (educatori, operatori ausiliari e responsabili/coordinatori dei servizi);
- quello dei genitori e delle famiglie.

Il **bambino** è oggetto di osservazione costante dell'adulto il quale ha il compito specifico di individuare e valorizzare i suoi bisogni educativi e formativi. L'attenzione ai bisogni fisici (calore, pulizia, alimentazione, segni di disagio, pianto, felicità, ecc.) e a quelli di sviluppo (emotivo, affettivo, motorio, cognitivo, psicologico, ecc.) costituiscono elementi imprescindibili da cui risulta importante muovere per garantire un servizio in grado di rispondere alle reali esigenze dei bambini.

Le figure **operative** rivestono, seppure a diverso titolo, un ruolo fondamentale per il processo educativo e formativo del bambino. Il lavoro di cura e di sostegno di cui l'educatore è portavoce costituisce un passo fondamentale affinché si sviluppi il desiderio al rispetto, al confronto arricchente, presupposti essenziali per il cittadino del futuro. Dare dignità e valore alla professionalità dell'educatore di nido è un modo per capire e valorizzare il momento delicato ed essenziale della formazione, di cui tale soggetto è responsabile, significa dare valore ad un ruolo che, troppe volte, è stato preso in ben poca considerazione e che invece tanto può contribuire alla formazione dell'uomo e del cittadino di domani. Allo stesso modo il ruolo di responsabile/coordinatore gestionale e pedagogico dei servizi rappresenta una figura importante per il buon funzionamento dei nidi, nonché un supporto imprescindibile per l'équipe educativa e, indirettamente, per i bambini e le famiglie.

Altro elemento di qualità è dato dalla presenza delle **famiglie** all'interno dei servizi educativi per la prima infanzia: la condivisione del loro punto di vista, l'attenzione ai loro bisogni contribuisce ad innalzare il livello di qualità del servizio. I genitori e le famiglie che si rivolgono al nido hanno bisogni differenti di cura, di educazione, di integrazione sia familiare sia sociale. Il nido deve garantire, a seconda delle specificità delle famiglie, la crescita dei bambini in stretta collaborazione con le stesse e

pertanto sostenere e sollecitare la loro partecipazione alla vita del nido.

Fermare l'attenzione su tali presupposti costituisce il punto da cui muovere per ampliare e approfondire la riflessione sul concetto della qualità dei servizi educativi per la prima infanzia: una qualità la cui definizione è destinata ad essere per certi aspetti solo provvisoria poiché, come già delineato nel documento europeo "La qualità nei servizi per l'infanzia"² del 1992, l'interpretazione di questo concetto e la definizione di indicatori di qualità è un processo dinamico e continuo, volto a conciliare gli interessi di gruppi diversi e a dare risposte che mutano con il mutare dei tempi e l'evoluzione dei contesti socio-culturali.

Nonostante tali premesse, però, è condivisibile l'idea secondo cui la qualità di questi servizi dovrebbe mirare a fare in modo che i bambini abbiano l'opportunità di avere³: «una vita sana; la possibilità di esprimersi spontaneamente; la considerazione di sé stessi come individui; la dignità e l'autonomia; la fiducia in sé stessi e il piacere di imparare; un apprendimento costante e un ambiente attento alle loro esigenze; la socialità, l'amicizia e la collaborazione con gli altri; pari opportunità senza discriminazioni dovute al sesso, alla razza o ad handicap; la valorizzazione della diversità culturale; il sostegno in quanto membri di una famiglia e di una comunità; la felicità».

Gli obiettivi sopraelencati si riferiscono a valori precisi che nel corso del tempo hanno riflettuto le convinzioni di esperti, contribuendo a sollecitare l'impegno in questa direzione e la definizione di un nuovo documento posto all'attenzione della Commissione Europea che, nel 1996, ha riaccessato i riflettori sul tema.

Attraverso la condivisione dei "Quaranta obiettivi di qualità per i servizi per l'infanzia"⁴, la Rete della Commissione Europea per l'infanzia e gli interventi per conciliare le responsabilità familiari e professionali tra uomini e donne ribadì che "la qualità è un concetto relativo, fondato su sistemi di valori e convinzioni; la definizione della qualità è un processo di per sé importante, in quanto offre l'opportunità di mettere in comune, analizzare e comprendere meglio i valori, le idee, le conoscenze e l'esperienza prodotta nel settore; tale processo dovrebbe essere caratterizzato da una partecipazione democratica, che coinvolga gruppi diversi, quali i bambini, i genitori, le famiglie e il personale dei servizi; le esigenze, le opinioni e i valori di questi gruppi non sempre coincidono; la definizione della qualità deve essere concepita come un processo dinamico e continuo, che comporta valutazioni e aggiornamenti periodici, senza mai giungere a una risposta conclusiva e oggettiva".

Gli obiettivi per la qualità dei servizi educativi per la prima infanzia furono suddivisi in dieci aree:

1. accessibilità e utilizzo dei servizi;
2. ambiente;
3. attività di apprendimento;
4. il sistema delle relazioni;
5. il punto di vista dei genitori;
6. la continuità;
7. la valutazione della diversità;
8. la valutazione dei bambini e i provvedimenti adottati;
9. il rapporto costi benefici;
10. i valori etici.

Da questo punto di vista gli obiettivi non prefiguravano una standardizzazione dei sistemi di servizi, delle filosofie e delle culture elaborate al loro interno o dei modi di lavoro, ma intendevano fornire un

² Balageur I., Mastres J., Penn H., *La qualità nei servizi per l'infanzia; un documento di discussione*, Commissione delle Comunità Europee – Direzione generale – Occupazione, Relazioni Industriali e Affari Sociali, 1992.

³ Ibid.

⁴ *Quaranta obiettivi di qualità per i servizi per l'infanzia*, Commissione Europea – Rete per l'infanzia e gli interventi per conciliare le responsabilità familiari e professionali tra uomini e donne, Junior, Bergamo, 1996, p. 7.

sostegno alla definizione di finalità e indirizzi condivisi. Il loro raggiungimento non doveva porre fine alla ricerca della qualità: si trattava di un processo dinamico e continuo che richiedeva riflessioni e revisioni costanti in linea con i naturali mutamenti sociali, culturali, economici e politici che contraddistinguono i diversi paesi.

L'attenzione al tema della qualità continua a essere un aspetto centrale nelle riflessioni della Comunità Europea che, nel Consiglio Europeo di Lisbona (2000) prima, e poi in quello di Barcellona del 2002 ribadisce la necessità di incentivare le politiche a favore dello sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia attraverso un impegno che conduca gli Stati membri a una copertura territoriale di almeno il 33%.

Quello che, a prima vista, poteva sembrare un intervento volto a incentivare una diffusione solo quantitativa di questi servizi, fu ripreso dalla Comunicazione della Commissione Europea del 2006 COM (2006) 481 "Efficienza ed equità nei sistemi europei d'istruzione e formazione" e, successivamente, da quella del 2011 COM(2011) 66 per sottolineare l'importanza di fermare l'attenzione anche sugli aspetti qualitativi di questi servizi, perché «una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva costituisce la base su cui sarà fondato il futuro dell'Europa. Migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione in tutta l'UE è una premessa d'importanza fondamentale per tutti e tre gli aspetti della crescita. In tale contesto 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 [...]»⁵.

Un ultimo intervento è stato fatto attraverso la Raccomandazione della Commissione del 20 febbraio 2013 – "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale" (2013/112/UE) in cui si ribadisce con maggiore forza l'importanza di avere servizi di qualità quali strumenti imprescindibili per ridurre le disuguaglianze fin dalla più tenera età.

Attualmente la Commissione Europea sta lavorando, a partire da una revisione dei 40 obiettivi di qualità, a un nuovo documento che, alla luce dei più recenti studi, risulti in grado di restituire un'immagine più coerente rispetto agli standard richiesti per questi servizi.

Le iniziative nazionali

Al termine di questo breve excursus alla scoperta dei fermenti che hanno contribuito a sviluppare l'importanza della qualità dei servizi educativi per la prima infanzia, occorre tornare in Italia e precisamente al 1996, anno di licenziamento del rapporto europeo e del documento succitato, perché è proprio in questi anni che lo scenario politico italiano muta e si comincia a prestare maggiore attenzione a questi servizi anche da un punto di vista della qualità.

A partire da questi anni si riaccendono i riflettori sull'importanza dei servizi educativi per la prima infanzia e le politiche legate a questi servizi, relegate a fanalino di coda, con la vecchia legge 1044/71, riemergono e, in continuità con il primo piano d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e dello sviluppo dei soggetti in età evolutiva datato 1996, si riprendono e si intensificano i lavori varando nel 1997 la legge n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza".

Oltre a rilevare le ricadute in termini di opportunità che la legge ha offerto, soprattutto nelle aree dove i servizi socio educativi erano inesistenti, essa ha ribadito e rafforzato anche una cultura di monitoraggio, valutazione e documentazione sull'applicazione della legge e sull'uso delle risorse, attraverso l'osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza promosso con la legge n. 451/97.

Le esperienze maturate attraverso questi interventi sono state recuperate anche in occasione dello

⁵ Comunicazione della Commissione "Educazione e Cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori" COM (2011) 66.

stanziamento dei fondi definiti con la legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1 comma 1259, con la quale si è dato avvio al Piano straordinario di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia e, con esso, a una serie di approfondimenti tematici tra cui il ripensamento dei requisiti di qualità di questi servizi.

Le attività realizzate per il monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia hanno indotto alcune Regioni (es.: Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, ecc.) a rivedere e approfondire i temi inerenti la qualità, i procedimenti e i costi di gestione dei servizi, restituendo esperienze interessanti.

A livello nazionale, invece, il Dipartimento per le Politiche della Famiglia ha promosso, in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze, momenti di confronto interregionale funzionali non solo a uno scambio sull'argomento, ma anche alla possibile definizione di orientamenti condivisi.

A tale scopo sono stati costituiti tre gruppi per i seguenti ambiti tematici:

- la regolazione e il controllo del sistema integrato dei servizi: standard e qualità;
- le dimensioni della qualità e della sostenibilità dei costi;
- l'organizzazione di uffici di area vasta (Ambiti/Distretti/Zone) per la programmazione e la gestione dei servizi per la prima infanzia.

Il dibattito ha restituito riflessioni interessanti che sono poi confluite nel rapporto di monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia al 31/12/2012 costituendo il punto di partenza del successivo nuovo percorso.

Le attività di Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia hanno così costituito lo spunto per la creazione di una rete tra i diversi referenti regionali che, nel corso del tempo, ha condotto al consolidarsi di pratiche di confronto e scambio.

In particolare, nel corso del 2012-13, si è sviluppata l'idea di costituire, su base facoltativa e volontaria, dei gruppi tecnici di approfondimento tematico impegnati ad avviare – a partire dai dati disponibili – processi di scambio e condivisione orientati alla circolazione di idee, esperienze e modelli, allo scopo di elaborare e condividere possibili proposte di orientamento intorno a specifici ambiti di interesse.

I gruppi hanno lavorato su alcune aree di contenuto individuate per la definizione condivisa di orientamenti e proposte. L'attenzione ha privilegiato:

- il sistema integrato e le tipologie dei servizi;
- gli standard ambientali e funzionali dei servizi;
- gli ambiti come livello intermedio per la programmazione delle politiche;
- i procedimenti di autorizzazione e accreditamento;
- le possibili prospettive di aggiornamento normativo.

Le riflessioni sviluppate sui temi affrontati hanno, in via generale, fatto condividere l'auspicio che si possa andare nella direzione di una maggiore coerenza fra le normative regionali, in attesa di una normativa nazionale che fornisca utili elementi di orientamento e maggiore chiarezza generale.

Le conclusioni raggiunte attraverso questi momenti di riflessione e approfondimento hanno costituito il punto di partenza per approfondire un altro tema importante: la **qualità** dei servizi educativi per la prima infanzia.

Per tentare di condividere il tema – non semplice – della qualità dei servizi educativi per la prima infanzia, è sembrato utile muovere dalla considerazione della sua complessità. Quando si parla di qualità dei servizi educativi per la prima infanzia si fa riferimento alla qualità del contesto, della relazione, della progettazione, della formazione degli educatori, delle proposte educative elaborate dal gruppo degli operatori, etc. Tutto questo rivela agli "addetti ai lavori" la natura intrinsecamente articolata della loro organizzazione e del loro progetto.

Muovendo da questi presupposti, si è pensato di muovere dal lavoro concluso nell'anno 2012-2013 riprendendo e ampliando la riflessione sulle categorie prese in considerazione dai gruppi di lavoro già svolti in precedenza.

La domanda cui si è voluto tentare di rispondere è quella di comprendere se, pur nel rispetto delle

particolarità territoriali, sia possibile individuare alcuni aspetti comuni di qualità condivisibili e adottabili in norme di riferimento reciprocamente coerenti.

Le schede che seguono sintetizzano risultati raggiunti dalle attività di elaborazione e confronto svolte nel corso del 2013-2014.

PARTE SECONDA

Verso l'elaborazione di linee guida per la qualità dei servizi educativi per la prima infanzia

Introduzione

Questa parte del documento contiene l'esito coordinato delle riflessioni svolte sui seguenti aspetti:

- il sistema integrato e le tipologie dei servizi;
- gli standard ambientali e funzionali dei servizi;
- gli ambiti come livello intermedio per la programmazione delle politiche;
- i procedimenti di autorizzazione e accreditamento;
- le possibili prospettive di aggiornamento normativo.

In ognuno dei casi, i contenuti presentati vogliono essere esemplificativi e rappresentativi di un prevalente giudizio convergente emerso dal confronto interregionale.

La rappresentazione di un terreno di convergenza non deve tuttavia essere interpretato come prospettiva di schiacciamento delle differenze, quanto piuttosto come orizzonte in cui alcuni elementi di coerenza complessiva possano essere la cornice che ospita valori e peculiarità che l'autonomia delle Regioni e Province autonome potranno evidentemente continuare a decidere di mantenere vivi nella loro diversità.

Non si deve tuttavia sottovalutare quanto il presente lavoro potrà essere utile nella prospettiva – auspicata – di un prossimo rinnovamento del quadro normativo nazionale di settore, circostanza che aprirà una fase nella quale i processi attuativi della riforma comporteranno certamente la necessità di svolgersi in un continuo, prolungato e fecondo scambio fra i diversi livelli dello Stato a vario titolo coinvolti.

Il sistema integrato e le tipologie dei servizi

Se le dinamiche evolutive delle esperienze negli ultimi decenni hanno reso decisamente più diversificato e complesso il quadro di realtà dei servizi educativi per la prima infanzia presenti nel nostro Paese, la nozione di sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia, nel sancire la corrispondenza fra un sistema di offerte diversificate e la possibilità di libera scelta fra opzioni diverse da parte delle famiglie, definisce al contempo anche caratteristiche e componenti della complessiva rete dei servizi.

Non è stato un percorso semplice, se si pensa che ancora oggi le normative delle Regioni e Province autonome denominano in modo molto vario e fantasioso le diverse tipologie di servizio; il punto è proprio quello di definire non tanto la tipologia in base alla denominazione, quanto raccogliere le denominazioni in gruppi corrispondenti alle tipologie, individuando queste ultime in base alle caratteristiche educative e organizzative della loro offerta.

Da questo punto di vista, la elaborazione e approvazione, nel 2009, del **Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali** ha avuto un ruolo chiarificatore in una materia talvolta intricata e tuttavia fondamentale per condividere gli elementi di identità del sistema dei servizi educativi per l'infanzia.

Oggi, in relazione a quanto appena detto, è possibile individuare due macro-aree (che raccolgono tipologie di servizi omogenei per requisiti strutturali e organizzativi, indipendentemente dalla titolarità e/o dalla responsabilità di gestione e nel rispetto di ogni specifica denominazione data dalle normative regionali e delle Province autonome):

- nidi d'infanzia
- servizi integrativi

Le definizioni di riferimento per le diverse tipologie sono le seguenti:

Nidi d'infanzia Sono servizi educativi di interesse generale, rivolti a tutti i bambini in età compresa tra i tre mesi e i tre anni. Aperti in orario diurno almeno cinque giorni la settimana, dal lunedì al venerdì, per almeno sei ore il giorno, per un'apertura annuale di almeno dieci mesi, i nidi d'infanzia erogano il servizio di mensa e prevedono il momento del riposo se funzionanti anche al pomeriggio. Rientrano fra i nidi d'infanzia anche i micro-nidi e le sezioni 24-36 mesi aggregate a scuole dell'infanzia.

Servizi integrativi In questa macro-area rientrano i servizi previsti dall'art. 5 della L. 285/1997 e i servizi educativi realizzati in contesto domiciliare. In particolare, rientrano nell'area dei servizi integrativi le seguenti specifiche tipologie:

- **spazio gioco per bambini (in età di massima da 18 a 36 mesi)** servizi dove i bambini sono accolti al mattino o al pomeriggio, per un tempo massimo di cinque ore. L'accoglienza è articolata in modo da consentire una frequenza diversificata in rapporto alle esigenze dell'utenza, mentre non viene erogato il servizio di mensa e non è previsto il riposo pomeridiano
- **centro per bambini e famiglie** servizi nei quali si accolgono i bambini di età compresa fra 0 a 3 anni, insieme ai loro genitori o ad altri adulti accompagnatori. Le attività vengono stabilmente offerte in luoghi che hanno sede definita, non necessariamente in uso esclusivo, ma sicuramente adibite ad essa, e hanno la caratteristica della continuità nel tempo
- **servizi e interventi educativi in contesto domiciliare⁶** servizi educativi per piccoli gruppi di bambini di età inferiore a 3 anni realizzati con personale educativo qualificato presso una civile abitazione.

Gli standard ambientali e funzionali dei servizi

Parlare di strutturazione ed organizzazione degli spazi del nido d'infanzia non significa riferirsi esclusivamente alla sua distribuzione fisica o alla mera collocazione dei materiali e degli arredi, ma anche (e, potremmo dire, soprattutto) occuparsi del contesto comunicativo, relazionale e cognitivo che, attraverso appunto la loro organizzazione materiale, si viene ad instaurare.

L'individuazione di categorie pedagogiche che facciano riferimento a requisiti specifici che gli spazi dovrebbero avere deve necessariamente tenere conto che lo spazio influenza i comportamenti, è necessario evitare situazioni disturbanti, di difficoltà comunicativa, di stress, ecc., ed occorre favorire soprattutto la socializzazione fra coetanei, rendendo possibile condizioni qualitative elevate per l'apprendimento difendendo la privacy di ognuno, ecc.

In questa logica, appare altrettanto importante riflettere sugli aspetti funzionali e provare a riflettere sull'importanza del rapporto numerico educatore/bambini, ma anche sulla necessaria formazione iniziale e in itinere degli educatori.

⁶ Su questa specifica tipologia di servizio integrativo, la riflessione è stata particolarmente articolata e ha condotto a rilevare come la sua definizione a partire dall'identificazione della sua organizzazione – spesso difforme e variegata, se si considerano ad esempio gli aspetti inerenti la collocazione e le età dei bambini accolti – la rende talvolta poco chiaramente identificabile e a rischio di “camuffamenti” per aggirare norme e regolamenti. Il servizio di Tagesmutter, nel sistema trentino è considerato come una tipologia distinta dai servizi “integrativi”.

Requisiti strutturali

ricettività della struttura che ospita il servizio

	<i>minima</i>	<i>massima</i>
Nido d'infanzia	Non meno di 5 bambini	70 bambini
Spazio gioco	Non meno di 8 bambini	60 bambini
Centro per bambini e famiglie	Non meno di 8 bambini	60 bambini
Servizi educativi in contesto domiciliare	Non meno di 5 bambini	10 bambini

spazio interno

	<i>Mq per bambino⁷</i>
Nido d'infanzia	non inferiore a 5
Spazio gioco	non inferiore a 4
Centro per bambini e famiglie	non inferiore a 4
Servizi educativi in contesto domiciliare	non inferiore a 4

Requisiti di accesso del personale educativo

Requisiti ordinari: Diploma di laurea in Pedagogia, Scienze dell'educazione, Scienze della formazione primaria o equipollenti

Requisiti transitoriamente validi: Diploma di maturità rilasciato dal liceo socio-psico-pedagogico
Diploma di liceo delle scienze umane
Diploma di dirigente di comunità
Titoli equipollenti riconosciuti dal Ministero dell'istruzione

Requisiti di accesso del personale ausiliario

Il personale addetto alla cucina con funzioni di cuoco deve possedere attestato professionale

Il personale con funzioni ausiliarie deve avere assolto all'obbligo scolastico

Requisiti organizzativi

educatori e bambini iscritti

	<i>rapporto</i>
Nido d'infanzia	3-12 mesi: non superiore a 1/6 13-24 mesi: non superiore a 1/8 25-36 mesi: non superiore a 1/10
Spazio gioco	13-24 mesi: non superiore a 1/8 25-36 mesi: non superiore a 1/10
Centro per bambini e famiglie	non superiore a 1/15 bambini
Servizi educativi in contesto domiciliare	non superiore a 1/6

⁷ Il riferimento è ai soli mq degli spazi riservati ai bambini: spazi per attività di gioco e didattiche, pranzo e riposo, ingresso, spazi comuni e eventuali laboratori (escluso bagni e zone cambio).

Requisiti di accesso del personale di coordinamento

Il personale che svolge funzioni di coordinamento deve avere titolo di laurea conseguito in corsi afferenti alle classi pedagogiche

Organismo di coordinamento organizzativo-gestionale e pedagogico

Funzioni organizzativo-gestionali	Attività amministrative, gestione del budget, poteri di spesa Attività contrattuale Rappresentanza esterna del servizio Definizione dei criteri degli appalti per l'affidamento della gestione Definizione dei criteri riguardanti le convenzioni con soggetti privati per l'acquisto di posti Elaborazione dei procedimenti di autorizzazione e accreditamento Esercizio delle funzioni di vigilanza
Funzioni pedagogiche	Supervisione sul gruppo degli operatori dei servizi Promozione, sostegno e consolidamento dello sviluppo della qualità del servizio nonché il monitoraggio, la verifica e la valutazione del progetto pedagogico Monitoraggio e documentazione delle esperienze Organizzazione delle iniziative di partecipazione delle famiglie Aggiornamento e formazione del personale Progettazione e pianificazione delle relazioni con i servizi socio-sanitari e la continuità con la scuola dell'infanzia (verticale) e le agenzie non formali e informali del territorio (orizzontale) Consolidamento delle reti inter-istituzionali

Il progetto pedagogico

Elementi costitutivi:	Esplicitazione chiara delle finalità Principi generali di accesso e di fruizione del servizio Gli orientamenti pedagogici che caratterizzano il sistema dei servizi La progettazione ed organizzazione educativa dei servizi (attività collegiale del gruppo di lavoro) Le modalità di organizzazione del contesto educativo (spazi, materiali, proposte educative, tempi e relazioni) Modalità di funzionamento del gruppo di lavoro (formazione continua, contributi alla costruzione di reti e della continuità verticale e orizzontale, rapporti con l'organismo di coordinamento pedagogico, ecc.) Adozione di strumenti e sistemi di valutazione del progetto pedagogico
-----------------------	--

Il progetto educativo

Elementi costitutivi:	Lo spazio e le opportunità Il gruppo dei bambini Finalità, obiettivi e proposte Metodi e strumenti di valutazione e documentazione
-----------------------	---

I tempi di realizzazione

Adozione di sistemi di valutazione del progetto educativo

Adozione di metodologie di osservazione dei bambini

Indicazione dei modi e tempi di osservazione

Indicazione degli strumenti di osservazione utilizzati

Adozione di procedure di documentazione

I servizi di nido coltivano costanti e continue modalità differenziate di documentazione affinché le famiglie conoscano cosa il bambino e i bambini fanno al nido e come questo funziona

I servizi di nido coltivano costanti e continue modalità differenziate di documentazione affinché l'Amministrazione Comunale conosca le attività svolte al nido

I servizi di nido coltivano costanti e continue modalità differenziate di documentazione affinché il territorio conosca che cos'è il servizio di nido, cosa si fa e come questo funziona

Il lavoro con le famiglie

Modalità di accoglienza delle famiglie (vengono offerte informazioni precise circa le modalità di accesso ai nidi: es. informazioni sul servizio e sui singoli nidi recuperabili sul sito telematico del Comune)

Informazioni sul servizio e sui singoli nidi recuperabili presso l'Ufficio di riferimento del Comune

Informazioni sul servizio e sui singoli nidi reperibili presso ciascun servizio

Modalità di partecipazione delle famiglie (vengono offerte indicazioni circa i modi e i tempi di partecipazione della famiglia alla vita del nido, es. incontri istituzionali (colloqui del gruppo sezione, colloqui individuali, ecc.), incontri non istituzionali (es. laboratori, incontri con esperti, ecc.)

Modalità di socializzazione e di educazione familiare (i servizi favoriscono la conoscenza fra le famiglie del territorio: tenuto conto che il nido è un punto di incontro quotidiano fra le famiglie che potrebbero non frequentarsi o incontrarsi al di fuori di questo, il nido cerca di far evolvere questi incontri)

Gli ambiti come livello intermedio per la programmazione delle politiche

Gli ambiti e i loro relativi organismi possono rappresentare un importante punto di riferimento nella *governance* dei servizi educativi per l'infanzia, anche se è ovvio che, all'interno della identificazione del perimetro territoriale di riferimento, occorre identificare, o costituire, organismi di riferimento sia per le attività di livello politico (le conferenze educative di ambito) che per quelle di livello tecnico (i coordinamenti educativi di ambito).

Pensando in particolare agli organismi di coordinamento tecnico, in essi dovrebbero trovare rappresentanza competenze tecniche molteplici, in grado di coprire gli aspetti legati alla qualità gestionale e pedagogica dei servizi.

Occorre, proprio in relazione alla complessità delle funzioni in gioco, pensare a figure tecniche dotate di competenze specifiche sulla materia dei servizi educativi per l'infanzia e non solo caratterizzate da un profilo genericamente amministrativo.

Tale organismi assumono infine grande rilievo proprio pensando alla molteplicità delle funzioni che dovrebbero svolgere in modo integrato in ordine a diversi aspetti, come, ad esempio:

Funzioni degli ambiti

Programmazione

La Zona ha la funzione di supportare la conferenza educativa di ambito (comunque denominata), per la redazione tecnica dei documenti di programmazione, il monitoraggio, l'analisi e la verifica delle politiche territoriali, etc.

Coordinamento organizzativo/gestionale

Favorisce lo sviluppo equilibrato delle politiche per l'infanzia mediante la mappatura della rete dei servizi 0-6, la raccolta e analisi dati su domanda e offerta e la elaborazione di indicatori vari, la verifica dei modelli gestionali e l'analisi dei costi di gestione, delle tariffe e dei criteri d'accesso, etc.

Coordinamento pedagogico

Sostiene lo sviluppo del sistema dei servizi mediante azioni di supervisione, verifica e innovazione dei progetti educativi dei servizi, progettazione del piano integrato della formazione, coordinamento delle relazioni, scambi tra servizi e sviluppo di attività di ricerca, analisi e approfondimento, sviluppo delle relazioni fra i servizi educativi e la rete territoriale dei servizi socio-sanitari, gestione integrata dei casi di ammissione di bambini disabili o in carico ai servizi sociali, continuità 0-6, etc.

I procedimenti di autorizzazione e accreditamento

I procedimenti di autorizzazione al funzionamento e di accreditamento costituiscono le modalità attraverso le quali viene regolato – rispettivamente – l'accesso al mercato dell'offerta (autorizzazione) e l'accesso al mercato pubblico dell'offerta (accreditamento).

L'autorizzazione al funzionamento

L'autorizzazione al funzionamento rappresenta il primo atto di selezione/verifica dei requisiti strutturali e organizzativi cui ogni unità di offerta, indipendentemente dalla tipologia, deve essere sottoposta per accedere al mercato dell'offerta.

È un processo molto importante perché permette di verificare, muovendo dalle indicazioni normative vigenti, il possesso o meno, da parte di uno specifico servizio, dei requisiti (strutturali e organizzativi) minimi di qualità per poter funzionare.

Oltre al rispetto delle normative generali – urbanistiche, edilizie, igienico-sanitarie e inerenti la sicurezza – i principali criteri individuati dalle normative per regolare il rilascio dell'autorizzazione al funzionamento devono comprendere i seguenti elementi:

- standard strutturali
 - ricettività minima e massima (per ogni tipologia di servizio)
 - mq spazio bambino interno (per ogni tipologia di servizio)
- standard organizzativi
 - rapporto numerico educatore/bambini (per ogni tipologia di servizio)
 - tipologia di titolo di studio prescritto per fare l'educatore

L'accreditamento

L'accreditamento è il processo di ulteriore verifica della qualità dei servizi educativi. La domanda di accreditamento è volontariamente espressa dal soggetto gestore privato titolare dell'unità di offerta in esercizio, mentre i requisiti dell'accreditamento sono obbligatori per tutti i servizi a titolarità pubblica.

Con tale provvedimento, il servizio viene riconosciuto come abilitato a erogare prestazioni a favore del pubblico, ottenendo per questo un finanziamento.

I principali possibili criteri per l'accreditamento – comparando le scelte adottate in merito dalle Regioni e Province autonome – sembrano essere principalmente:

- possesso dell'autorizzazione al funzionamento o possesso dei relativi requisiti;
- ricorrenza documentata dei seguenti ulteriori requisiti:
 - programma annuale di formazione del personale educativo per un minimo di ore (da definire), di cui sia possibile documentarne l'effettiva realizzazione e che trovi riscontro all'interno dei contratti individuali del personale educativo;
 - presenza del coordinatore pedagogico;
 - adesione ad iniziative e scambi con altri servizi della rete locale anche promossi dal coordinamento di ambito;
 - adozione di strumenti per la valutazione della qualità e di sistemi di rilevazione della soddisfazione dell'utenza;
 - disponibilità ad accogliere bambini disabili o con disagio sociale segnalati dal servizio sociale pubblico anche in temporaneo soprannumero;
 - previsione, nel progetto organizzativo del servizio, di modalità articolate e flessibili di partecipazione – incontro e collaborazione – delle famiglie e istituzione di specifici organismi rappresentativi;
 - adozione/disponibilità all'utilizzo di strumenti per la valutazione della qualità.

L'accreditamento consente, come detto, di accedere al finanziamento pubblico, attraverso una serie di possibili rapporti con l'ente pubblico, che si sostanziano nei seguenti:

- Convenzionamento per acquisto di posti
- Convenzionamento per gestione buoni servizio attribuiti alle famiglie utenti

In ragione degli elementi di complessità coinvolti dai procedimenti di autorizzazione e accreditamento, si segnalano alcune questioni di particolare importanza:

Controllo diretto e non semplice analisi documentale

L'autorizzazione al funzionamento rimane la procedura che offre le maggiori garanzie di controllo e verifica dei requisiti.

Attualmente, però, è possibile adottare la semplice DIA (denuncia di inizio attività) o SCIA (segnalazione certificata di inizio attività): in coerenza con la semplificazione degli atti amministrativi, il soggetto privato che desidera aprire un servizio può presentare una semplice autocertificazione in cui si dichiara il possesso dei requisiti tecnico-strutturali indicati in norma e si allega i documenti richiesti.

Tale situazione semplifica le procedure, ma evidenzia problematiche non trascurabili. Benché la semplificazione che è possibile operare nella fase di avvio dell'attività delle unità d'offerta possa essere bilanciata dalla definizione, in sede amministrativa, di precisi requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi e da un rafforzamento della vigilanza e del controllo – introducendo poteri di intervento da parte dell'autorità amministrativa in grado di impedire la prosecuzione o l'avvio di attività prive dei requisiti richiesti – appare comunque opportuno privilegiare forme di controllo preventivo e diretto per garantire più adeguatamente gli utenti di servizi così delicati.

Complessità del processo valutativo e sua multidimensionalità

La valutazione multi-dimensionale, ovvero l'analisi dettagliata dei criteri e degli standard che ogni unità di offerta deve possedere, rappresenta l'adempimento prioritario ed ineludibile ai fini dell'accesso al mercato e della garanzia di qualità minima che ogni servizio deve assicurare.

Perché possa realizzarsi senza semplificazioni o disarticolazioni, è opportuno che sia operata da una commissione multi-professionale (composta da tecnici esperti in servizi educativi per l'infanzia, in edilizia, in igiene e sanità), con competenze multi-disciplinari, in grado di leggere la complessità che caratterizza ogni servizio educativo per la prima infanzia.

La commissione multi-professionale coinvolta nella valutazione dei diversi casi nell'ambito del procedimento di autorizzazione al funzionamento dovrebbe assorbire le seguenti attività:

- verifica documentale degli allegati alla domanda, previsti dalla normativa vigente;
- visita del servizio per verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti richiesti per l'autorizzazione al funzionamento e/o l'accreditamento e verifica integrata della presenza delle condizioni di ammissibilità della domanda di rilascio dell'autorizzazione al funzionamento e/o accreditamento;
- verbalizzazione integrata della valutazione complessiva per completare l'istruttoria del procedimento a favore della autorità competente al rilascio, sia essa individuata a livello comunale o altrimenti.

Le Commissioni multi-professionali, nelle loro verifiche, dovrebbero avvalersi di strumenti idonei e standardizzati, specifici ed il più possibile omogenei sul territorio regionale, per rendere omogenei e confrontabili i criteri di valutazione e consentire la definizione qualitativa e quantitativa.

La terzietà della valutazione

Al fine di garantire la realizzazione omogenea delle attività di valutazione dei servizi ai fini della loro autorizzazione al funzionamento o accreditamento, sembra opportuno che l'attività di valutazione istruttoria dei casi sia collocata ad un livello non strettamente locale.

Alcune esperienze regionali evidenziano una differenziazione di competenza tra chi emette il provvedimento e chi realizza la valutazione. Nei documenti normativi più recenti il processo di autorizzazione al funzionamento e di accreditamento è generalmente di competenza dell'Ente locale (Comune e/ Associazione di Comuni), il quale si avvale nei processi di controllo e valutazione dei requisiti di una commissione multi-professionale che, come ribadito in altre occasioni, ha il compito di

offrire un parere non vincolante, ma certamente importante per il coinvolgimento delle competenze interne previste.

In questi casi l'avvalersi, da parte dell'Ente locale di una commissione non interna alla struttura comunale, ma appartenente alla Provincia, Ambito o Distretto consente di garantire una più efficace terzietà nel processo stesso di valutazione. Alcune normative regionali già prevedono per questo commissioni multi-professionali collocate a livello di Provincia, Ambito o Distretto in modo da garantire, fra le altre cose, un buon grado di terzietà nella valutazione.

Le soluzioni di cui sopra promettono di avere buoni risultati anche in termini di economicità relativa della realizzazione delle procedure.

L'aggiornamento della normativa di settore

Negli ultimi anni si è rafforzata l'esigenza di avere una legge nazionale che, rispettosa del titolo V della Costituzione, tuteli lo sviluppo e il benessere dell'infanzia, detti le norme generali, i principi fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni dei servizi educativi per la prima infanzia su tutto il territorio nazionale.

In attesa di una normativa nazionale che fornisca utili elementi di orientamento e maggiore chiarezza generale, appare auspicabile una maggiore coerenza fra le normative regionali.

Le principali aree di progressiva coerenza fra le normative potrebbero riguardare:

- circa la fisionomia istituzionale dei servizi educativi, la convergenza nella sottolineatura dell'**identità educativa dei servizi per l'infanzia**;
- per quanto riguarda il tema dei **requisiti formativi degli educatori**, un progressivo orientamento ad innalzare il titolo di studio richiesto alla laurea;
- quanto a copertura dei costi di gestione e pianificazione della diffusione dei servizi in modo equilibrato, la prospettiva di individuare e attivare meccanismi di **sostegno finanziario ordinario** ai servizi educativi per l'infanzia potrebbe andare di pari passo con la prospettiva di individuare, anche per fasi progressive, **livelli essenziali** di diffusione dei servizi educativi per l'infanzia sull'intero territorio nazionale.

La prospettiva di aggiornamento delle normative potrebbe utilmente essere svolto tenendo presenti le seguenti aree specifiche di interesse quali possibili punti di articolazione degli apparati normativi:

- Oggetto della legge
- Finalità
- Il sistema integrato
- Soggetti istituzionali e funzioni
- Tipologie dei servizi
- Personale e titoli di accesso
- Standard strutturali
- Standard organizzativi
- Procedure di autorizzazione al funzionamento e di accreditamento
- Gestione dei servizi
- Modalità di erogazione dei contributi
- Rapporto famiglia/servizi e partecipazione delle famiglie
- Sistema informativo

