

SALUTE E ASSISTENZA

5° rapporto di aggiornamento 2011-2012



82

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

2. SICUREZZA SOCIALE E SERVIZI DI ASSISTENZA ALL'INFANZIA: I SERVIZI PER L'INFANZIA (I NIDI)¹²³

Come auspicato nel 2° Rapporto Supplementare del Gruppo CRC (2009) l'attuazione del **Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia**, varato dalla Legge finanziaria del 2007¹²⁴, ha prodotto un innalzamento dell'offerta pubblica di posti nei nidi, offerta che nell'anno scolastico 2005-2006 copriva il 9,6% della popolazione sotto i tre anni e che è stata portata all'11,3% nell'anno 2009-2010. Cumulandosi con i posti negli altri tipi di servizi per l'infanzia (servizi integrativi), si raggiunge la percentuale del 13,6% di copertura¹²⁵. Purtroppo tale percentuale, anche quando si considerino i posti offerti nelle sezioni primavera, sempre previste nella stessa Legge finanziaria¹²⁶, che accolgono oltre 23.000 bambini dai 24 ai 36 mesi, e gli ulteriori 2-4 punti percentuali stimati per l'offerta di servizi privati¹²⁷, è ancora ben lontana dall'obiettivo del 33% stabilito per il 2010 dal Consiglio delle Comunità europee nel 2002 a Barcellona.

È anche aumentata la diffusione territoriale dei servizi pubblici, poiché il numero di Comuni che offrono alle famiglie un servizio o un sostegno alla spesa sostenuta per l'utilizzo di una struttura privata comunale è passato dal 43,2% nel 2005-2006

al 56,2% nel 2009-2010, così come è aumentata all'80,2% la percentuale di bambini sotto i tre anni che risiedono in uno di questi Comuni¹²⁸. Persiste, tuttavia, un forte squilibrio tra le diverse Regioni sia in termini di copertura territoriale del servizio che in termini di percentuali di offerta alla popolazione: mentre in Emilia-Romagna, Umbria e Valle d'Aosta quasi un terzo dei bambini sotto i tre anni può accedere a un servizio socio-educativo, in altre realtà l'offerta pubblica è molto inferiore. In particolare, nonostante l'attivazione di meccanismi premiali per la realizzazione dei servizi nelle Regioni meridionali e nelle Isole e il conseguente incremento dell'offerta, resta tuttora molto importante il divario tra queste Regioni, dove l'offerta ha valori minimi (in Campania il 2,7%) e comunque inferiori al 10% (ad eccezione della Sardegna), e le Regioni centro-settentrionali, dove con la sola eccezione del Veneto l'offerta pubblica è sempre superiore alla media nazionale.

L'esistenza di una «questione meridionale» anche per quanto riguarda i servizi socio-educativi per la prima infanzia non emerge solo dalla loro scarsità, ma anche dalla necessità di accompagnare le Regioni meno attrezzate nella rivisitazione o nell'elaborazione di normative adeguate che tengano presenti tutte le tipologie di servizi educativi come descritti dal *Nomenclatore Interregionale degli interventi e dei servizi sociali* e nella costruzione delle infrastrutture amministrative necessarie per l'ampliamento e la *governance* dei servizi sul proprio territorio.

Il fondo per la realizzazione del Piano è stato rinnovato annualmente per cifre sempre inadeguate, fino a sparire nella Legge finanziaria del 2010¹²⁹, lasciando privi di copertura e di garanzia di stabilità gli investimenti realizzati¹³⁰. Per raggiungere i pre-

123 Una descrizione esaustiva dei servizi educativi per la prima infanzia per bambini da 0 a 3 anni viene offerta dal *Nomenclatore Interregionale degli interventi e dei servizi sociali*, approvato nel 2009 in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Il Nomenclatore suddivide i servizi per la prima infanzia in due macro-aree: gli asili nido/nidi d'infanzia (compresi i nidi aziendali, i micro-nidi e le sezioni per bambini da 24 a 36 mesi aggregate alle scuole dell'infanzia) e i servizi integrativi (spazi gioco per bambini da 18 a 36 mesi, centri per bambini e famiglie e servizi educativi in contesto domiciliare).

124 Legge finanziaria 296/2006, art. 1, c. 1259.

125 ISTAT, *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Statistiche Report, 2011, www.istat.it

126 Legge 296/2006, art. 1, c. 630.

127 Nelle statistiche riguardanti la spesa sociale dei Comuni l'ISTAT considera solo i servizi gestiti direttamente o indirettamente dalle Amministrazioni pubbliche, mentre il monitoraggio curato dal Dipartimento delle politiche per la famiglia, tramite il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, rileva tutti i servizi indipendentemente dal soggetto gestore (vedi Rapporto al 31 dicembre 2010 sul sito del Dipartimento o su www.minori.it).

128 ISTAT, *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Statistiche Report, 2011, www.istat.it

129 Legge 191/2009.

130 La consistenza dei fondi ripartiti, tramite Intese in sede di Conferenza Unificata, tra le Regioni e le Province autonome nel triennio 2007-2009 è stata complessivamente di 446.462.000,00 euro; nel 2010 di 100 milioni di euro e nel 2011 di 25 milioni di euro ripresi dal Fondo per le politiche della famiglia; tale ultima Intesa è stata siglata solo il 2 febbraio 2012. Le Regioni e le Province autonome, inoltre, destinavano quote del Fondo nazionale per le politiche sociali e del Fondo per le pari opportunità a questi servizi, ma in seguito alla riduzione drastica di tali fondi ciò sarà sempre più difficile. Nelle leggi finanziarie, dal 2010 non è previsto alcun capitolo specifico per i servizi educativi per la prima infanzia.



visti obiettivi di estensione e di riequilibrio territoriale dell'offerta è necessario un Piano nazionale di ampio respiro, che preveda meccanismi di sostegno finanziario non solo per la costruzione dei servizi ma anche per la loro gestione, oltre a misure di sostegno formativo e informativo alle Amministrazioni regionali e comunali.

La crisi economica e finanziaria in corso colpisce pesantemente anche il diritto all'educazione dei bambini più piccoli, sia limitando l'accesso ai servizi da parte di molte famiglie non più in grado di sostenere le quote di compartecipazione richieste dai gestori, sia mettendo a rischio la qualità dell'offerta anche nelle realtà più avanzate e consolidate.

Riscontriamo positivamente che i nidi, la cui valenza educativa era già stata riconosciuta nella Legge finanziaria del 2002¹³¹ e da diverse sentenze della Corte costituzionale¹³², sono considerati, tra le norme transitorie, servizi fondamentali dalla Legge delega sul Federalismo fiscale¹³³ e perciò a carico della fiscalità generale. Tuttavia in mancanza di decreti attuativi della Legge 42/2009 e della non definizione dei Livelli Essenziali, come richiesti dall'articolo 117 della Costituzione, questi servizi sono considerati ancora a domanda individuale.

I vincoli finanziari derivanti dal patto di stabilità e le norme sul personale rendono sempre più difficile, per le Amministrazioni comunali, far fronte alle necessità della gestione diretta dei servizi per l'infanzia, che ha contribuito in modo determinante a far passare questi servizi dall'area assistenziale a quella educativa e scolastica. Si assiste, pertanto, a un maggiore ricorso al settore privato per completare l'offerta pubblica e già nel 2009-2010 il 20% dei bambini utenti di un servizio pubblico usufruiva di un servizio convenzionato o sovvenzionato¹³⁴.

Occorre purtroppo constatare che non sempre questa declinazione dell'offerta pubblica si attua nel pieno rispetto dei diritti dei lavoratori e nella valo-

izzazione del loro ruolo. Questo accade nei casi in cui le Amministrazioni propongono bandi di gara su base esclusivamente economica, senza curarsi delle conseguenze in termini di instabilità del personale, sottoposto in questo modo a disagi che inevitabilmente si riflettono sulla qualità dell'offerta ai bambini e ai loro genitori¹³⁵. La frammentazione dei contratti di lavoro utilizzati nel settore, che prevedono diversi livelli salariali, orari di lavoro e opportunità formative e di sostegno professionali, contribuisce al determinarsi di queste situazioni e all'ampliamento delle disuguaglianze dell'offerta educativa per i bambini.

L'incremento dell'offerta pubblica anche mediante gestori privati, così come l'emergenza di un'offerta totalmente privata in diverse aree del Paese, mettono in evidenza la necessità di una *governance* locale e nazionale del settore che non si limiti alla gestione diretta o indiretta di servizi pubblici, ma sostenga la creazione e il funzionamento di un sistema territoriale, cui facciano riferimento tutti i servizi sia pubblici che privati, con interventi che regolino e orientino la qualità dell'offerta a livello nazionale, regionale e locale.

Il Gruppo CRC raccomanda pertanto:

1. Al **Governo** di ridefinire, nell'attuale cornice costituzionale, una normativa generale di riferimento che fissi i livelli essenziali quantitativi e qualitativi da garantire sull'intero territorio nazionale, con particolare attenzione alla qualificazione professionale degli operatori, e in attesa di ciò di varare un nuovo Piano straordinario per l'estensione e il consolidamento delle varie tipologie di servizio in accordo con le Regioni e le Province autonome;
2. Alle **Regioni e Province autonome** di prevedere norme che stabiliscano requisiti strutturali e organizzativi uguali per i servizi pubblici e privati per una reale *governance* dell'intero sistema territoriale dei servizi per bambini in età 0-3 anni e che facciano riferimento al citato *Nomenclatore Interregionale* per permette-

131 Legge 448/2001, art. 70.

132

Sentenze nn. 467/2002, 370/2003, 320/2004.

133 Legge 42/2009, «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione», art. 21, comma 3, lett. c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido..

134 ISTAT, *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Statistiche Report, 2011.

135 A tal proposito va segnalato il parere espresso, in data 9 febbraio 2011, dalla «Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture» sull'affidamento in concessione della gestione di sei nidi comunali da parte del Comune di Roma.



84

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

re una mappatura e un confronto tra i diversi sistemi di *welfare* regionali;

3. Ai **Comuni**, singoli o associati, di mettere in atto azioni di sostegno della qualità dei servizi pubblici e privati, con interventi formativi e con la presenza di figure di sistema, quali i coordinatori pedagogici, e di attivare procedure stabili di vigilanza del rispetto dei criteri e requisiti di funzionamento in tutti i servizi.