

## NOTA INFORMATIVA SULL'ATTUAZIONE E LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DELLE LEGGI REGIONALI



**ATTO N. 1290** – Relazione riferita agli anni dal 2013 al 2016 – sullo stato qualitativo, quantitativo ed economico del sistema dei servizi per la prima infanzia, in adempimento alla clausola valutativa di cui all'art. 24 della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 30 e successive modificazioni ed integrazioni (**Sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia**).

*Questa Nota Informativa descrive lo stato d'attuazione della l.r. 30/2005 - **Sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia** - ed in particolare prende in esame il contenuto della relazione inviata dalla Giunta regionale in risposta alla clausola valutativa e relativa agli anni dal 2013 al 2016.*

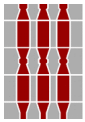
L'importanza dei servizi per la prima infanzia è un tema che coinvolge sia il livello sociale che istituzionale ed è per questo che è stata data grande importanza anche a livello comunitario: ad esso non è semplicemente associata la funzione di cura delle bambine e dei bambini ma vi si accompagna anche la questione dell'occupazione femminile e quindi dello sviluppo economico della società nonché quello delle pari opportunità anche in campo lavorativo.

La necessità di conciliare vita professionale e vita familiare anche a fini economici e di sviluppo, è stata riconosciuta prima dal Consiglio Europeo di Lisbona del marzo del 2000 e poi dal consiglio di Barcellona del 2002.

In tale sede il Consiglio europeo è arrivato alla conclusione che gli stati membri dovrebbero rimuovere i "disincentivi alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro" ed istituire entro il 2010, conformemente ai modelli di offerta di cure di ogni paese, strutture di accoglienza per il 90% almeno dei bambini tra i tre anni e l'età di scolarità obbligatoria e, nello specifico per quanto ci riguarda, per almeno **il 33% dei bambini al di sotto dei tre anni**.

Nell'ultimo rapporto Istat (relativo a.s. 2014/2015) pubblicato a dicembre 2017, sono state censite nel territorio nazionale 13.262 unità che offrono servizi socio educativi per la prima infanzia, il 36% è pubblico e il 64% è privato.

Solo nelle Regioni Val d'Aosta, **Umbria (37%)**, Emilia Romagna e nella Provincia di Trento il parametro di posti disponibili rispetto ai bambini residenti risulta già superato, in Toscana è praticamente raggiunto (32,7%), mentre in diversi casi soprattutto nel mezzogiorno, le distanze da questo obiettivo sono piuttosto ampie.



## LA LEGGE REGIONALE

**Legge regionale 30/2005** relativa al "Sistema integrato" dei servizi socio-educativi per la prima infanzia ha riguardato l'introduzione, in primo luogo, di un sistema di regole uniformi per i titolari dei servizi per la prima infanzia, pubblici e privati, ai fini dell'autorizzazione al funzionamento e gettato le basi per una verifica della qualità pedagogica e di servizio attraverso la previsione del sistema regionale di accreditamento.

La programmazione regionale si realizza attraverso il **Piano Triennale che è elaborato dalla Giunta regionale con la partecipazione della Conferenza regionale dei servizi per la prima infanzia**, che definisce gli obiettivi di sviluppo e qualificazione dei servizi, i criteri generali per la determinazione dei livelli di qualità e di organizzazione, i criteri generali per l'assegnazione dei finanziamenti, i criteri per la valutazione della qualità; gli indirizzi per la sperimentazione di programmi ed azioni per promuovere l'integrazione.

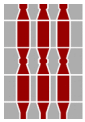
Attraverso i **programmi annuali entro il 31 dicembre di ogni anno** vengono stabiliti i contributi da erogare ai Comuni e l'entità dei finanziamenti.

La Giunta attraverso un **regolamento** disciplina i criteri e le modalità per la concessione dell'autorizzazione da parte dei Comuni per i servizi di carattere educativo pubblici e privati. L'autorizzazione ha durata triennale e può essere rinnovata previa verifica dei requisiti.

La Giunta regionale istituisce il **registro** dei servizi e dei soggetti **autorizzati** dai Comuni.

Inoltre per qualificare i servizi socio educativi la Giunta regionale definisce la procedura di **accreditamento** attraverso la determinazione di requisiti qualitativi aggiuntivi rispetto a quelli previsti per l'autorizzazione al funzionamento, uniformi per i servizi pubblici e privati. L'accreditamento è concesso dalla Giunta regionale previo parere della Commissione regionale di valutazione.

La Giunta regionale nomina **Commissione di valutazione per l'accreditamento** che esprime parere sulle richieste di accreditamento dei servizi pubblici e privati e fornisce attività di accompagnamento ai Comuni nelle fasi di accreditamento.



Anche i **Comuni** sono chiamati a coordinare il sistema di servizi per la prima infanzia attraverso Piani triennali comunali. Inoltre curano la mappatura dei servizi e forniscono annualmente alla Giunta regionale informazioni e dati statistici sull'attuazione della legge. Esercitano funzioni di **verifica e controllo sui servizi per la prima infanzia**, effettuano periodicamente una ricognizione di tutte le autorizzazioni al fine di verificare il possesso dei requisiti necessari.

I Comuni sulla base delle ricognizioni e delle verifiche effettuate possono concedere ai soggetti gestori un termine entro il quale adeguarsi e comunque non successivo al 31 agosto 2020<sup>1</sup>, fermo restando il possesso dei requisiti minimi.

Vengono definiti i requisiti degli educatori e i loro principali compiti.

Viene istituita la figura del **coordinatore pedagogico** per garantire il raccordo tra i servizi per la prima infanzia all'interno del sistema educativo territoriale, secondo principi di coerenza e continuità degli interventi sul piano educativo ed istituzionale, prefigurando in tal modo la realizzazione del sistema integrato. La funzione del coordinamento pedagogico consiste in un'attività di livello professionale ritenuta necessaria ai fini della programmazione educativa, dell'analisi dei bisogni delle famiglie, dell'elaborazione delle risposte, della formazione degli operatori e, più in generale, dell'attuazione del progetto pedagogico ed organizzativo dei servizi.

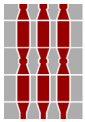
## **LA CLAUSOLA VALUTATIVA**

*Ai sensi dell'art. 24 della L.R. 30/2005 la Giunta regionale rende conto al Consiglio dell'attuazione della legge e dei risultati da essa conseguiti in tema di servizi socio-educativi per la prima infanzia.*

*A tal fine la Giunta regionale presenta **ogni tre anni**, a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge, una relazione sullo stato qualitativo, quantitativo ed economico del sistema dei servizi per la prima infanzia, ed in particolare:*

- a) il quadro delle attività programmate dai Comuni, la determinazione dei contributi erogati e lo stato di utilizzo degli stessi;*
- b) il quadro dei criteri fissati e delle modalità per la concessione da parte dei Comuni dell'autorizzazione dei nuovi servizi per l'infanzia e per il funzionamento di quelli esistenti;*
- c) l'elenco dei soggetti iscritti ai fini dell'autorizzazione e dell'accreditamento nei registri regionali;*

<sup>1</sup> Art. 7ter della lr. 30/2005 introdotto dalla lr. 1/2013 e modificato dall'art. 2, c. 1 della lr. 12/2017



*d) le informazioni ed i dati statistici prodotti dai comuni e dagli enti gestori dei servizi per la prima infanzia.*

## **L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE**

**Il regolamento regionale 20 dicembre 2006 n. 13** "Norme di attuazione della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 30 in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia", ha dettato i principi e i requisiti minimi per l'ottenimento dell'autorizzazione al funzionamento dei servizi pubblici e privati dando mandato ai Comuni, titolari della potestà amministrativa in materia, di adottare propri regolamenti di dettaglio.

Il **Piano Triennale 2008/2010** è intervenuto in sede di prima applicazione della legge regionale e si è posto quali obiettivi principali i tempi dell'ampliamento del sistema integrato, l'approvazione di indirizzi per dare omogeneità ai titoli di studio e la definizione dei rapporti numerici operatori/bambino.

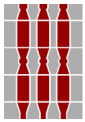
Nel Piano viene declinata la figura del del coordinatore pedagogico in due distinte funzioni una funzione interna al Servizio/Servizi e una funzione esterna e maggiormente orientata al territorio ed all'integrazione del sistema. E' individuata la funzione del "**coordinamento pedagogico di rete**" o territoriale col compito di - promuovere il raccordo tra tutti i soggetti, istituzionali e non, che lavorano con e per l'infanzia all'interno del territorio/comune.

In attuazione dell'art. **19** della legge la Giunta regionale ha destinato una quota di fondi comunitari del Programma Operativo Regionale 2000-2006 al finanziamento del progetto Interventi di **Formazione del Personale dei Servizi Socio-Educativi** per la Prima Infanzia attingendo alla MISURA El dell'Obiettivo 3 del Fondo Sociale Europeo.

## **Sperimentazione di nuovi servizi per l'infanzia**

A partire dal 2009 la Regione ha avviato un percorso progettuale volto a sperimentare nuovi servizi domiciliari per la prima infanzia.

Con deliberazione 1279 del 20/9/2010 recante "**Approvazione progetti relativi ad interventi per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro**" ai sensi dell'Intesa Conferenza Unificata con le risorse del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità - è stato approvato il



programma attuativo per la Regione Umbria che ha previsto l'attivazione progetti rispondenti alle finalità specifiche di cui alle lett. a) e c) dell'Intesa e precisamente:

**- sperimentazione regionale dei nidi familiari**

- Progetto sperimentale Family Help (famiglie persone in aiuto al lavoro di cura, a sostegno dei compiti familiari)"

- Erogazione di incentivi all'acquisto di servizi di cura in forma di voucher/buono per i servizi offerti da strutture specializzate o in forma di "buono lavoro" per prestazioni di servizio".

Con riferimento al progetto "**sperimentazione regionale dei nidi familiari**" la Giunta regionale ha individuato quale finalità quella "di sperimentare, sul territorio regionale, servizi di "nido familiare" destinati a bambini di età compresa tra 3 mesi e 3 anni.

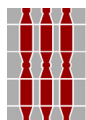
In particolare l'articolazione operativa ha previsto una prima fase di formazione sperimentale delle operatrici interessate ad erogare, presso il proprio domicilio, servizi di nido familiare, per poi avviare la costituzione dei nidi familiari presso le abitazioni delle allieve formate, indicando in termini quantitativi l'apertura di circa 30 nidi familiari.

**Fondo per l'abbattimento delle rette**

Con la legge regionale 5/2008 la Regione ha istituito un **Fondo regionale finalizzato all'abbattimento delle rette a carico delle famiglie per l'accesso e la frequenza presso gli asili nidi** gestiti da soggetti pubblici o da soggetti privati autorizzati ai sensi del regolamento regionale 20 dicembre 2006, n. 13 e stabilendo che "*la Giunta regionale con proprio atto disciplina annualmente i criteri e le modalità di ripartizione del fondo attenendosi a criteri generali che tengano conto della composizione anagrafica delle famiglie, della loro situazione reddituale e patrimoniale, della frequenza presso i servizi delle bambine e dei bambini iscritti.*"

In attuazione di tale disposizione normativa, sono stati adottati due bandi per l'accesso al fondo destinati alle famiglie residenti in Umbria per accedere ad un contributo di **€ 300,00** a famiglia per singolo figlio, finalizzato a sostenere i costi di frequenza presso gli asili nido della regione.

I bandi hanno visto una forte partecipazione di famiglie residenti in Umbria con una media annua di circa 2000 domande presentate ed ammesse a contributo.



La Regione Umbria ha implementato un proprio **Sistema Informativo dei Servizi Educativi (SIRSE)** che attualmente **raccoglie i dati del Registro regionale dei servizi autorizzati** e i dati dell'unità d'offerta che confluiscono nel SINSE (nazionale), nato nel 2012 con lo scopo di recuperare le informazioni relative ai servizi socio-educativi presenti su tutto il territorio italiano, al fine di comprendere l'eterogeneità dei servizi e di poter in futuro attuare delle linee decisionali tali da soddisfare le esigenze del territorio.

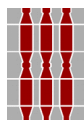
La tabella seguente illustra i dati dei servizi **autorizzati**, come risultano dall'ultima rilevazione inviata dalla Giunta regionale.

**Servizi autorizzati e posti disponibili anno educativo 2015/2016\***

DENOMINAZIONE/TIPOLOGIA SERVIZIO	SERVIZI PUBBLICI		SERVIZI PRIVATI		TOTALE SERVIZI EDUCATIVI	TOTALE POSTI
	n. servizi	n. posti	n. servizi	n. posti		
Nido d'Infanzia	74	3230	112	3170	186	6400
Centro Bambini e Bambine	8	180	4	148	12	328
Centro Bambini e Famiglie	8	220	2	39	10	259
Spazio Gioco	4	52	41	838	45	890
Classe Ponte (Sezione Primavera)	10	149	28	395	38	544
Centro ricreativo	1	30	7	151	8	181
Nido Aziendale	0	0	1	87	1	87
Micronido Aziendale	0	0	1	17	1	17
Nido familiare	0	0	10	43	10	43
Altro (sperimentazioni)	0	0	3	43	3	43
<b>TOTALE</b>	<b>105</b>	<b>3.861</b>	<b>209</b>	<b>4.931</b>	<b>314</b>	<b>8.792</b>

Ultima rilevazione 2015 – Dati Giunta regionale

Possiamo notare che le strutture pubbliche pur essendo in numero minore (209 private – 105 pubbliche) hanno una capacità ricettiva mediamente superiore alle strutture private. Infatti in media le strutture **pubbliche** riescono ad accogliere in media **37 bambini/e** mentre quelle **private** ne accolgono in media **24**.



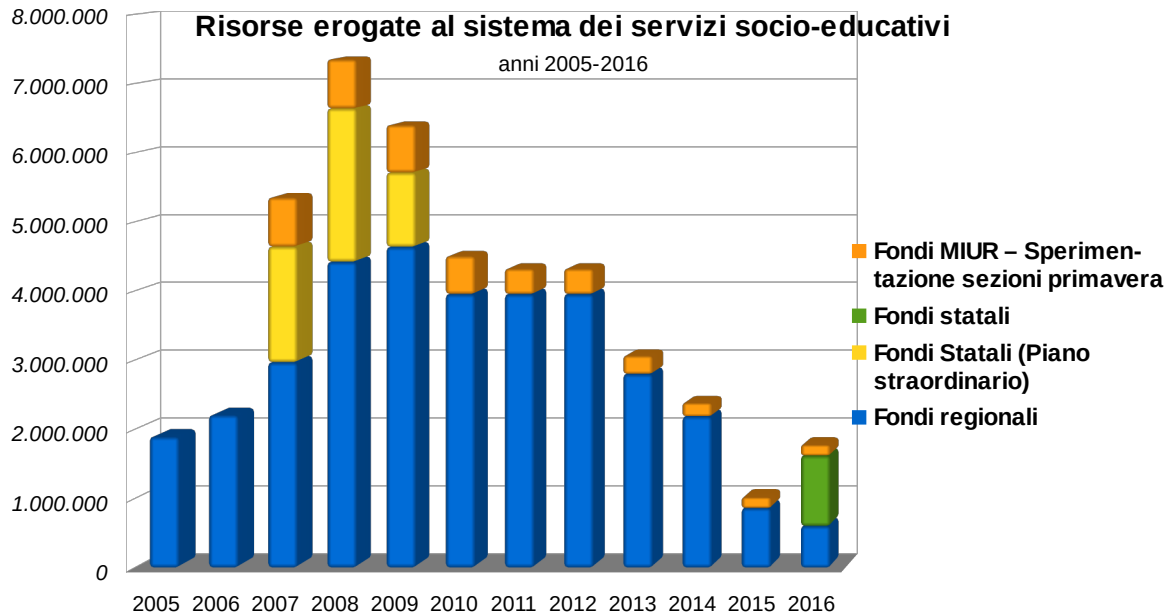
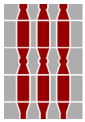
Rispetto all'anno 2012 (prima relazione inviata dalla Giunta all'Assemblea) si evidenzia che il numero dei servizi è passato da 301 a 314 ed i posti disponibili sono arrivati ad essere 8.792 (2016) contro i 8.193 dell'anno 2012.

## RISORSE ECONOMICHE

La tabella seguente riporta le risorse e le fonti di finanziamento per i servizi socio-educativi relativi agli anni dal 2005 (anno dell'entrata in vigore della legge) al 2016.

### Risorse per anno e fonte di finanziamento

Anno	Fondi regionali	Fondi Statali (Piano straordinario)	Fondi statali	Fondi MIUR – Sperimentazione sezioni primavera	TOTALE
2005	1.893.000				<b>1.893.000</b>
2006	2.206.000				<b>2.206.000</b>
2007	2.969.000	1.673.000		710.000	<b>5.352.000</b>
2008	4.422.000	2.219.000		710.000	<b>7.351.000</b>
2009	4.637.000	1.075.000		688.000	<b>6.400.000</b>
2010	3.956.000			548.000	<b>4.504.000</b>
2011	3.956.000			365.000	<b>4.321.000</b>
2012	3.956.000			365.000	<b>4.321.000</b>
2013	2.800.410			261.167	<b>3.061.577</b>
2014	2.187.108			193.107	<b>2.380.215</b>
2015	861.150			154.327	<b>1.015.477</b>
2016	600.000		1.019.660	154.552	<b>1.774.212</b>



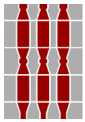
Se confrontiamo le risorse (totali) negli anni si evidenzia che le risorse **dal 2005 al 2008 sono più che triplicate** (1.893.000 nel 2005 e 7.351.000 nel 2008) per **poi scendere negli anni fino ad arrivare al 2015 con un minimo storico di 1.015.477**.

Occorre considerare che il crescente aumento, negli anni che vanno dal 2007 al 2009, è dovuto anche alle risorse del Piano straordinario per l'ampliamento degli asili nidi e dei servizi socio educativi per la prima infanzia (Accordo Conferenza unificata 2007) che sono state destinate a realizzare un ampliamento qualificato dell'offerta di servizi mediante la realizzazione di iniziative sperimentali.

Anche le **risorse che la Regione** ha destinato nel corso degli anni ai servizi educativi per la prima infanzia, sono **più che raddoppiate negli anni dal 2005** (1.893.000 euro) **al 2009** (4.637.000) per poi assestarsi negli anni dal 2010 al 2012 (3.956.000 euro) e **scendere considerevolmente gli anni successivi** (600.000 euro nel 2016).

Alle risorse che gestisce direttamente la Regione (fondi propri e statali) vanno aggiunti i fondi ministeriali per la sperimentazione delle "Sezioni primavera" che hanno l'obiettivo della promozione dell'offerta educativa per i bambini da 2 a 3 anni. Queste risorse sono state erogate dall'Ufficio scolastico regionale direttamente ai soggetti che gestiscono i servizi. Tali risorse si sono





mantenute costanti nel corso degli anni in considerazione della funzione che svolge questo tipo di servizio nel dare continuità nei passaggi dai servizi del nido alla scuola dell'infanzia.

## **DESTINAZIONE DELLE RISORSE**

In attesa dell'approvazione del regolamento sulle procedure per l'accreditamento<sup>2</sup>, la Regione concede contributi per la gestione ai Comuni per gli asili nido a titolarità pubblica e per gli asili privati convenzionati con i Comuni stessi. Tutti i servizi, sia pubblici che privati, dovranno essere in possesso di autorizzazione al funzionamento (anche temporanea)

Le risorse per la gestione dei servizi sono ripartite come segue, tenendo conto di:

I Fondi regionali destinati alla gestione dei nidi comunali e dei nidi convenzionati con i Comuni vengono ripartiti secondo un criterio ormai consolidato:

- **numero delle bambini e delle bambine iscritti e frequentanti tenendo conto delle economie di scala che si verificano nei nidi più grandi;**
- **presenza di bambini disabili.**

I finanziamenti sono erogati ai Comuni, per gli asili nido la cui titolarità è in capo a:

- **Comuni, singoli o associati;**
- **altri soggetti pubblici convenzionati con i Comuni;**
- **soggetti privati convenzionati con i Comuni.**

I fondi regionali per la qualificazione del sistema integrato dei servizi **sono ripartiti in base a una quota fissa per ciascun servizio autorizzato ed una quota pro-capite per i bambini iscritti.**

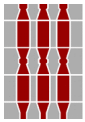
## **IL PROGRAMMA ANNUALE - ANNO 2017**

Al fine di una comprensione del sistema di ripartizione delle risorse viene riportato di seguito quanto contenuto nell'ultimo programma annuale relativo all'esercizio finanziario 2017.

Il **Programma annuale** del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia - (DGR 1355/2017) - relativo all'esercizio finanziario **2017** si pone il raggiungimento di 2 obiettivi:

Obiettivo 1: sostegno al sistema pubblico dei servizi di asilo nido

<sup>2</sup>Per quanto concerne l'accreditamento di cui all'art.13 della Legge regionale 30/2005 la Giunta regionale con la DGR 1941/2009 aveva preadottato un testo di "Regolamento per l'accreditamento dei servizi socio educativi per la prima infanzia", ma il percorso ha subito una battuta d'arresto nella consapevolezza di quanto preso atto dalla Giunta regionale nella propria DGR 1657/2011.



Obiettivo 2: Sostegno al sistema integrato mediante la funzione del coordinamento pedagogico di rete destinato alla qualificazione del sistema dei servizi.

Le risorse finanziarie disponibili e destinate alle azioni sono quantificate in **€ 912.500,00**

- **€ 850.000,00 fondi per i nidi comunali e convenzionati; (Obiettivo 1)**
- **€ 62.500,00 fondi per la qualificazione del sistema (Obiettivo 2).**

Le risorse per la gestione dei servizi sono ripartite come segue, tenendo conto del numero delle bambine e dei bambini iscritti e ammessi alla frequenza per l'a.s. 2016-2017 al **15 dicembre 2016** (nel limite della capacità ricettiva massima della struttura come da autorizzazione comunale):

- **euro 310,00 fino a 30 bambini;**<sup>3</sup>
- **euro 150,00 tra 31 e 40 bambini;**
- **euro 75,00 tra 41 e 50 bambini.**

Il numero massimo di bambini per i quali viene riconosciuto il contributo è pari a 50.

Vengono assegnati infine **€ 1.574,00 per bambino disabile** inserito nel servizio socio educativo.

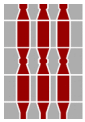
Per quanto riguarda l'**obiettivo 2** la Regione individua un contributo proporzionale all'impegno di coordinamento richiesto, a favore dei Comuni che, si dotano delle funzioni di coordinamento di rete.

Il finanziamento è stato garantito già negli ultimi programmi annuali e quest'anno **10 Ambiti territoriali hanno attivato la funzione.**

- assegnazione di **€ 6.250,00 quale somma fissa** da destinare a ciascuno dei Comuni/Zona sociale che hanno stabilito di attivare/mantenere la funzione.

<sup>3</sup> Nel programma annuale 2014 (a fronte di un totale di risorse di **1.755.500 euro**) le risorse erano così ripartite:

- *euro 650,00 fino a 30 bambini*
- *euro 260,00 tra 31 e 40 bambini*
- *euro 130,00 tra 41 e 50 bambini*
- *euro 48,50 oltre 51 bambini e fino a 59*
- *euro 2.600 per ogni bambino disabile.*



## Alcuni dati sulla spesa dei Comuni

*(Rilevazione ISTAT 2012-2013)*

Per i servizi socio-educativi rivolti alla prima infanzia i Comuni hanno impegnato nel 2013 circa 1 miliardo 559 milioni di euro: il 3% in meno rispetto all'anno precedente (nel 2012 era 1 miliardo e 567 milioni di euro).

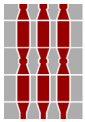
I costi sostenuti dai Comuni dipendono dalla tipologia di servizio offerto.

Il servizio di **asilo nido**, più strutturato rispetto ai servizi integrativi per la prima infanzia, è anche il più costoso, e richiede una spesa media annua per bambino iscritto di **7.924 euro (circa 6.300 euro a carico dei Comuni e 1.600 pagati dalle famiglie)**.

La **spesa media** per un servizio integrativo è invece di 2.816 euro, di cui 2.378 a carico dei Comuni e 438 a carico delle famiglie. Nell'ambito degli asili nido sono comprese le cosiddette "**sezioni primavera**", ovvero servizi offerti all'interno delle scuole dell'infanzia e rivolti ai bambini tra i 24 e i 36 mesi di età e per i quali la spesa media sostenuta è di **4.738 euro (di cui 823 a carico della famiglia e 3.915 euro a carico del Comune)**.

Escludendo le sezioni primavera, ovvero considerando i **nidi o micronidi** che accolgono anche i bambini al di sotto dei due anni (solitamente dai 3 mesi di vita), la spesa media è più elevata: **8.068 euro, di cui 6.448 a carico dei Comuni e 1.620 finanziati dalle famiglie**.

La spesa sostenuta dai Comuni è condizionata anche dalla tipologia della gestione dei servizi: per un nido comunale a **gestione diretta** i Comuni spendono mediamente in un anno **8.527 euro per ciascun bambino iscritto (più la quota a carico delle famiglie)**, se il nido è affidato a terzi si passa a **4.718**, se il nido è privato e convenzionato a **3.252**, mentre **1.296** è l'importo medio dei contributi generici alle famiglie.



**FIRME**

<i>L'istruttore</i>	<i>Susanna Rossi</i>
<i>Il Responsabile di Sezione</i>	<i>Maria Rita Francesconi</i>
<i>Il Dirigente</i>	<i>Simonetta Silvestri</i>

Perugia, 6 febbraio 2018