

Relazione sull'attuazione della legge regionale n. 19 del 25 novembre 2016

“Servizi educativi per la prima infanzia. Abrogazione della legge regionale 1/2000”

La presente relazione, così come prevista dall'art. 35 della LR 19/2016, fornisce informazioni sul primo triennio di attuazione della normativa ed in particolare sugli anni educativi 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, ed è fondata sui dati rilevati attraverso il sistema informativo SpiER. In calce alla relazione è inserita un'Appendice relativa all'annualità 2020 e all'impatto della pandemia.

Un sistema di servizi così articolato e complesso e, al tempo stesso, strategico per la qualità della vita e il benessere generale della comunità regionale anche sul piano economico e sociale, oltretutto educativo, richiede che la programmazione sia sostenuta da una lettura corretta sul piano quantitativo e qualitativo dell'offerta dei servizi complessivamente presenti, della capacità di accoglienza e della pluralità dei soggetti attivi che la compongono. Dunque, il flusso dei dati che impegna Gestori pubblici e privati, Enti locali e Regione nel nutrire il sistema informativo SpiER e la rilevazione delle Scuole dell'infanzia non statali, riveste contemporaneamente finalità statistiche ed amministrative, anche finalizzate alla migliore allocazione dei fondi sia regionali che nazionali. La cura nella raccolta dei dati e la restituzione di una serie di elaborazioni maggiormente leggibili e utili per la programmazione territoriale è un versante che ci vede impegnati in un processo continuo, tendente al miglioramento della comunicazione in senso bidirezionale tra territorio e Regione. In questa prospettiva, l'aggiornamento dei dati rappresenta un compito, sia nella direzione di dare maggiore evidenza alla prospettiva 0-3-6 anni, disegnata dalla più recente normativa nazionale e dai nuovi indirizzi regionali (deliberazione AL n.156/2018), sia nell'ottica di fornire aggregazioni di dati compiutamente utili a sorreggere la riflessione di titolari e gestori sui miglioramenti possibili per fornire ai bambini e alle famiglie risposte ai bisogni educativi di sempre maggior qualità.

In particolare, vengono presi in considerazione i seguenti aspetti:

- andamento delle domande di iscrizione e approfondimenti quali-quantitativi a livello aggregato per ambito territoriale di competenza del CPT;
- analisi della diffusione dei servizi nel territorio regionale, anche con riferimento alle diverse tipologie di gestione;
- analisi dell'evoluzione del sistema di valutazione della qualità dei servizi educativi;
- analisi dei risultati dell'introduzione dell'obbligo di vaccinazione e della connessa campagna informativa, di cui all'articolo 6, c.2;
- analisi del sistema dei costi in rapporto a diversi modelli organizzativi e andamento dei finanziamenti statali e regionali al sistema dei servizi educativi per la prima infanzia.

Al fine di compiere una valutazione complessiva della nuova regolamentazione del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia, l'articolazione della relazione tiene conto dei seguenti approfondimenti:

1. La legge regionale 19/2016: descrizione del contesto, finalità e obiettivi	pag. 3
1.1 Caratteristiche del sistema regionale dei servizi per l'infanzia	pag. 4
1.2 Funzioni della rete per lo sviluppo, il consolidamento e la qualificazione del sistema dei servizi	pag. 6
2. I bambini che frequentano i servizi per l'infanzia in Emilia-Romagna	pag. 7
2.1 Andamento delle domande di iscrizione e approfondimenti quali-quantitativi a livello aggregato per ambito territoriale, di riferimento dei Coordinamenti Pedagogici Territoriali	pag. 9
3. I servizi educativi per l'infanzia. Diffusione nel territorio regionale, anche con riferimento alle diverse tipologie di gestione	pag. 13
4. Evoluzione del sistema di valutazione della qualità dei servizi educativi	pag. 15
5. L'obbligatorietà delle vaccinazioni: condizione di accesso ai servizi per la tutela della salute dei bambini e del personale	pag. 21
6. La complessità del sistema dei costi in rapporto a diversi modelli organizzativi e andamento dei finanziamenti statali e regionali al sistema dei servizi educativi per la prima infanzia	pag. 24
7. Prima analisi della misura regionale per facilitare l'accesso ai servizi educativi	pag. 29
8. Conclusioni	pag. 42
Appendice: Emergenza sanitaria Covid-19	pag. 44

1. La legge regionale 19/2016: descrizione del contesto, finalità e obiettivi

Nelle annualità precedenti all'approvazione della legge regionale 19/2016, sono state molteplici le azioni orientate a sostenere il sistema integrato dei servizi per la prima infanzia in un periodo caratterizzato da importanti trasformazioni sociali, economiche e di riordino normativo e istituzionale che ha generato dei cambiamenti anche nei bisogni espressi dalle famiglie, con un conseguente impatto sui servizi, nello specifico:

- sull'andamento delle domande di iscrizione, con effetti diversi, per cui in alcuni territori si è registrata un'importante diminuzione delle richieste di frequenza dei servizi con conseguenze sulla mancata copertura dei posti e sulla riduzione numerica delle sezioni, mentre in altri, seppure in un contesto di diminuzione delle domande, si sono confermate le liste d'attesa ed una richiesta di ampliamento educativa;
- sulla richiesta di una diversa modulazione dell'apertura dei servizi in termini di giornate, orari, calendario annuale;
- sulla richiesta di un maggior coinvolgimento e collaborazione delle famiglie nelle realtà dei servizi.

Oltre alle informazioni che provengono dai servizi è importante considerare anche il dato sulle famiglie che "non richiedono l'iscrizione ai servizi educativi". In Emilia-Romagna circa il 60 % dei nuclei con bambini in età 0-3 anni non richiede l'iscrizione al nido e da approfondimenti realizzati (ricerche, focus group, interviste mirate) risulta che le motivazioni non risiedono esclusivamente nella scelta educativa compiuta dalle famiglie ma anche nelle rette, che talora vengono considerate "troppo alte" rispetto ai redditi familiari, ed inoltre nelle aperture dei servizi, considerate non sempre coerenti con le diverse condizioni familiari e lavorative.

Numerose anche le richieste di sostegno rivolte alla Regione, per affiancare gli enti/soggetti in alcune trasformazioni organizzative dei servizi esistenti.

Sul piano normativo, con la legge regionale 30 luglio 2015, n. 13, è stata avviata la "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su città metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni", prevedendo altresì che le funzioni in materia sociale ed educativa già spettanti alle Province, fossero esercitate direttamente dalla Regione.

In questo quadro istituzionale di riferimento, in evoluzione dinamica, sia rispetto alla normativa nazionale sia a quella regionale, la scelta assunta dalla Regione Emilia-Romagna è stata quella di orientare l'azione su priorità di intervento fino alla riforma organica della legge regionale e quella nazionale, intervenendo con le modifiche urgenti sulla L.R. 1/2000:

- per assegnare direttamente le risorse regionali e statali agli "enti locali e loro forme associative" dando continuità all'erogazione dei finanziamenti a sostegno del sistema integrato dei servizi educativi per l'infanzia (L.R. n. 22 del 29/12/2015), precedentemente erogate alle Province/Città Metropolitana;
- per istituire i Coordinamenti Pedagogici Territoriali presso ciascun Comune capoluogo di provincia (precedentemente istituito dalle Province/Città Metropolitana) e dare continuità al processo di qualificazione del sistema dei servizi (deliberazione Assemblea legislativa n. 36 del 13/07/2016, art. 60).

In breve successione di tempo, l'Assemblea legislativa e la Giunta regionale hanno approvato le linee di indirizzo per il consolidamento e la qualificazione del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia (AL 87/2016 e DGR 1343/2016) e definito il riparto e l'assegnazione delle risorse per l'anno 2016 agli enti locali e loro forme associative.

Con l'entrata in vigore della Legge n. 107/2015 "Riforma del sistema nazionale d'istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti", si è aperta una nuova prospettiva nazionale finalizzata alla creazione di un sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino a 6 anni. Tale normativa promuove e sostiene la continuità del percorso educativo e scolastico, riconoscendo la connotazione educativa dei servizi per la prima infanzia e accogliendo quegli elementi qualificanti, oggetto di preminente attenzione nel territorio emiliano-romagnolo, quali i titoli di studio del personale educativo, la formazione permanente di tutto il personale operante nei servizi e la diffusione del coordinamento pedagogico quale strumento di qualificazione del sistema educativo. Con il D.Lgs. 65/2017, il Governo ha dato attuazione al riordino e alla semplificazione della materia (comma 181, lettera e) della L. 107/2015) per avviare l'istituzione del sistema integrato di educazione e istruzione.

Con l'approvazione della legge regionale 19/2016, per la regolamentazione del sistema dei servizi per la prima infanzia pubblici e privati, si è definito il processo di riordino normativo regionale per la materia educativa, completato con l'elaborazione delle nuove direttive sui requisiti strutturali e organizzativi (D.G.R. 1564/2017) e per l'accREDITAMENTO dei servizi educativi (D.G.R. 704/2019).

Nell'art. 1 della legge regionale sono stabilite le finalità che la Regione Emilia-Romagna intende riconoscere e perseguire nonché le modalità attuative di riferimento:

Finalità

- riconosce le bambine e i bambini quali soggetti di diritti individuali, giuridici, civili e sociali e opera perché essi siano rispettati;
- ritiene essenziale investire sull'infanzia e sulle giovani generazioni con interventi e servizi di qualità e a tal fine promuove il raccordo e l'integrazione tra le politiche e le programmazioni dei diversi settori.

Modalità attuative

- in coerenza con la normativa di riferimento e le raccomandazioni europee, la legge detta i criteri generali per la realizzazione, la gestione, la qualificazione e il controllo dei servizi educativi per la prima infanzia pubblici e privati, nel riconoscimento del pluralismo delle offerte educative e del diritto di scelta dei genitori, nel rispetto dei principi generali fondamentali o dei fabbisogni standard stabiliti dalla legge dello Stato;
- con direttive della Giunta regionale, previo il parere della competente commissione assembleare, definisce i requisiti strutturali e organizzativi, differenziati in base all'ubicazione della struttura e al numero di bambini, i criteri e le modalità di realizzazione e il funzionamento dei servizi educativi e ricreativi nonché le procedure per l'autorizzazione al funzionamento (D.G.R. 1564/2017) e per l'accREDITAMENTO (D.G.R. 704/2019).

1.1 Caratteristiche del sistema regionale dei servizi per l'infanzia

Nel disegnare il sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia, la LR 19/2016 pone al centro il nido d'infanzia con una storica identità educativa e, intorno al nido ovvero ad integrazione

dello stesso, una rete di servizi che a partire dalla cultura prodotta dal servizio tradizionale diversifica e attua varie modalità organizzative per poter accogliere i nuovi bisogni e le scelte educative delle famiglie, senza rinunciare alla qualità dell'offerta educativa.

Le **tipologie dei servizi educativi** per la prima infanzia sono stabilite come di seguito:

- **nidi d'infanzia** (compresivi di micronidi, sezioni per bambini in età 3-36 mesi e sezioni primavera per bambini da 24 a 36 mesi aggregate ai servizi educativi o scolastici, nidi aziendali). La legge regionale indica con chiarezza gli obiettivi e le caratteristiche dei nidi d'infanzia e prevede che possano funzionare ed essere organizzati con modalità diversificate, in riferimento sia ai tempi di apertura (nidi a tempo pieno o part-time), sia alla loro ricettività (nidi o micronidi), che alla loro localizzazione (nidi aziendali, sezioni di nido aggregate ad altri servizi educativi o scuole dell'infanzia, sezioni primavera). I nidi d'infanzia garantiscono in ogni caso la mensa e il riposo. Al fine di realizzare una importante semplificazione, sono stati unificati i requisiti, che sono i medesimi per tutti i nidi, indipendentemente dalla dimensione, dalla dislocazione e dai tempi di apertura;
- **servizi educativi integrativi al nido**: spazio bambini; centro per bambini e famiglie; servizi domiciliari; servizi sperimentali. Al fine di assicurare alle famiglie un'offerta flessibile e differenziata tale da garantire la più ampia risposta possibile, la legge regionale prevede la realizzazione di una pluralità di servizi quali:
- spazio bambini prevede l'affido e ospita bambini di età non inferiore all'anno e consente tempi di frequenza non superiori alle cinque ore giornaliere;
- centro per bambini e famiglie prevede la contestuale presenza di adulti accompagnatori.

Nello spazio bambini e nel centro per bambini e famiglie non è prevista la somministrazione di pasti mentre può essere prevista la merenda, sia in ragione del numero di ore di apertura, sia per la valenza conviviale ed educativa di questo momento della giornata;

- servizi domiciliari organizzati in spazi connotati da requisiti strutturali tali da renderli erogabili anche in ambienti domestici, purché idonei alle specifiche esigenze dell'utenza della fascia da zero a tre anni. I servizi domiciliari organizzano la loro proposta educativa in **piccoli gruppi educativi** (PGE) accogliendo fino a un massimo di 4 bambini oppure di 7 bambini. I piccoli gruppi educativi che non ospitano bambini di età inferiore ai 12 mesi, possono accogliere fino a otto bambini;
- servizi sperimentali si tratta di servizi non coincidenti con le tipologie precedentemente descritte. Il Nucleo regionale di valutazione dei progetti sperimentali valuta le sperimentazioni proposte dal territorio ed esprime parere ai fini dell'autorizzazione dal funzionamento.

Oltre ai servizi educativi, la legge regionale individua anche i servizi con finalità puramente ricreativa rivolta ai bambini fino ai 3 anni di età. Infatti, i **servizi ricreativi**, a differenza dei servizi educativi, si contraddistinguono per l'occasionalità e la temporaneità dell'offerta e prevedono:

- una frequenza massima giornaliera di due ore;
- una frequenza massima di due giorni alla settimana;
- il divieto di erogare il servizio mensa.

Hanno carattere occasionale i servizi che vengono prestati, anche quotidianamente, per periodi brevi di tempo in considerazione di esigenze particolari di famiglie o territori, a condizione che non

abbiano durata superiore alle tre settimane all'anno e non prevedano un tempo di frequenza giornaliera superiore a quattro ore.

La legge regionale fissa, quali unici requisiti, quelli imposti dall'esigenza di tutelare la sicurezza, l'igiene e la salute dei bambini. Il soggetto gestore di un servizio ricreativo è tenuto comunque a presentare la segnalazione certificata di inizio attività nel Comune in cui ha sede il servizio.

Sono, inoltre, previste le **iniziative di conciliazione**, ovvero opportunità che le famiglie possono autonomamente attivare in relazione alle proprie scelte di cura ed educazione. Le iniziative si svolgono presso l'abitazione dei bambini da 3 - 36 mesi e non sono soggette ad alcun tipo di autorizzazione. Per salvaguardarne la natura privata e la scelta di tipo domestico, occorre che tali iniziative di conciliazione siano rivolte ad un numero limitato di bambini (massimo 3) e che la casa nella quale si svolge l'attività sia quella di uno dei bambini accolti. In tal modo è stata salvaguardata la natura familiare della scelta, totalmente demandata alla famiglia e nella libertà di avvalersi di una persona di fiducia.

1.2 Funzioni della rete per lo sviluppo, il consolidamento e la qualificazione del sistema dei servizi

Con la legge regionale 30 luglio 2015, n. 13, come detto in precedenza, è stata avviata la riforma del sistema di governo regionale e locale con disposizioni sulla Città metropolitana di Bologna, le Province, i Comuni e loro Unioni, prevedendo altresì che le funzioni in materia sociale ed educativa già spettanti alle Province, fossero esercitate dalla Regione. La Regione ha quindi ridefinito l'assetto e la riorganizzazione del sistema istituzionale che sostiene lo sviluppo e la qualificazione di servizi educativi, nel seguente modo:

- i Comuni/le Unioni di Comuni programmano la rete dei servizi territoriali coinvolgendo i soggetti del sistema integrato; rilasciano l'autorizzazione al funzionamento e l'accreditamento, sentito il parere obbligatorio delle Commissioni tecniche distrettuali;
- le Commissioni tecniche distrettuali (non più provinciali) vengono istituite dai Comuni capofila dei distretti sociosanitari (38), con funzioni istruttorie per l'autorizzazione al funzionamento (composte da figure amministrative, pedagogiche, delle Ausl per le materie di competenza) e l'accreditamento (composte dal presidente e dalla componente pedagogica, pubblica e privata);
- i Coordinamenti Pedagogici Territoriali (non più in capo alle Province) sono ora istituiti dal Comune capoluogo mantenendo un ambito di riferimento provinciale e sono formati dai coordinatori pedagogici dei servizi per l'infanzia in attesa di accreditamento pubblici e privati convenzionati, con compiti di formazione, confronto e scambio delle esperienze, promozione dell'innovazione, sperimentazione e qualificazione dei servizi, nonché supporto al percorso di valutazione della qualità (art.18).

La Regione promuove azioni di raccordo e integrazione territoriale.

2. I bambini che frequentano i servizi per l'infanzia in Emilia-Romagna

Un fenomeno da porre in evidenza è che in Regione Emilia-Romagna, come in tutto il paese, sia in corso dal 2010 una recessione demografica costante (**Tavola 1**): il dato del 2018 rispetto al 2010 registra un calo di oltre 9.400 nati e di circa 25.000 bambini (0-3 anni) in meno, con un tasso di riduzione delle nascite di circa il 3% medio annuo. Di contro, nell'ultimo triennio, i bambini nei servizi educativi sono aumentati nel complesso di 485 unità, pari a quasi 1,5% in più. Un aumento che, rapportato alla diminuzione della popolazione, genera una copertura regionale (ovvero il tasso dei bambini/popolazione residente*100) che passa dal 30,7% del 2016/17 a ben il 33,1% dell'A.e 2018/19 (**Tavola 2**).

Tavola 1 - Andamento demografico

Periodo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nati in Emilia Romagna	41.817	40.448	39.337	38.057	36.668	35.813	34.578	33.011	32.400
Popolazione residente 0-3	126.052	124.711	121.630	117.478	114.201	110.771	107.737	104.283	101.427

Tavola 2 - Copertura regionale

Periodo TRIENNIO considerato	Anno 2016-2017 (1)			Anno 2017-2018 (2)			Anno 2018-2019 (3)		
	Bambini in servizi Pubblici	Bambini in servizi Privati	Totale	Bambini in servizi Pubblici	Bambini in servizi Privati	Totale	Bambini in servizi Pubblici	Bambini in servizi Privati	Totale
Nido d'infanzia	21.696	5.332	27.028	21.806	5.287	27.093	21.908	5.687	27.595
Sezione/i di nido aggregata/	425	2.544	2.969	416	2.470	2.886	412	2.447	2.859
Nido d'infanzia	22.121	7.876	29.997	22.222	7.757	29.979	22.320	8.134	30.454
Spazio bambini	541	330	871	533	337	870	521	250	771
Centro per bambini e famigl	970	59	1.029	885	49	934	877	77	954
Domiciliari - PGE	39	542	581	31	618	649	30	641	671
Servizio Sperimentale	325	271	596	341	324	665	360	349	709
Servizi integrativi al nido	1.875	1.202	3.077	1.790	1.328	3.118	1.788	1.317	3.105
Totale complessivo	23.996	9.078	33.074	24.012	9.085	33.097	24.108	9.451	33.559

Tavola 3 - Variazioni in valore assoluto e percentuali fra gli anni considerati

Periodo TRIENNIO considerato	Differenza (2-1)			Differenza (3-2)			Differenza (3-1)		
	Bambini in servizi Pubblici	Bambini in servizi Privati	Totale	Bambini in servizi Pubblici	Bambini in servizi Privati	Totale	Bambini in servizi Pubblici	Bambini in servizi Privati	Totale
Nido d'infanzia	101	-119	-18	98	377	475	199	258	457
Servizi integrativi al nido	-85	126	41	-2	-11	-13	-87	115	28
RER - Variaz. assolute	16	7	23	96	366	462	112	373	485
Nido d'infanzia	0,5	-1,5	-0,1	0,4	4,9	1,6	0,9	3,3	1,5
Servizi integrativi al nido	-4,5	10,5	1,3	-0,1	-0,8	-0,4	-4,6	9,6	0,9
RER - Var. percentuali	0,1	0,1	0,1	0,4	4,0	1,4	0,5	4,1	1,5

È nei Nidi d'infanzia che si registra l'aumento maggiore, +457 (da 29.997 a 30.454), mentre nei servizi integrativi, da 3.077 a 3.105, è pari a +28 bambini.

Complessivamente, a livello regionale, l'aumento dei bambini si evidenzia soprattutto nei servizi privati (+373 pari al 4,1%) rispetto ai pubblici (+112, pari allo 0,5%). Nei Nidi d'infanzia privati i bambini aumentano di circa il 3%, nei pubblici dell'1% (**Tavola 3**).

I 485 bambini in più del 2018-2019 rispetto al 2016-2017 sono nella maggior parte in servizi situati nei Comuni non capoluogo di provincia (+424 pari al 2,3%) mentre nei Comuni capoluogo i bambini sono aumentati di 61 unità (+0,4%) (**Tavola 4**).

Tavola 4 - Bambini nei servizi educativi pubblici e privati nei Comuni capoluogo e non

Periodo TRIENNIO considerato	Anno 2016-2017 (1)			Anno 2017-2018 (2)			Anno 2018-2019 (3)		
	Bambini in servizi Pubblici	Bambini in servizi Privati	Totale	Bambini in servizi Pubblici	Bambini in servizi Privati	Totale	Bambini in servizi Pubblici	Bambini in servizi Privati	Totale
Comuni Capoluogo	10.580	4.068	14.648	10.578	4.015	14.593	10.507	4.202	14.709
Comuni NON Capoluogo	13.416	5.010	18.426	13.434	5.070	18.504	13.601	5.249	18.850
	Differenza (2-1)			Differenza (3-2)			Differenza (3-1)		
Var. assolute Capoluogo	-2	-53	-55	-71	187	116	-73	134	61
Var. percent. Capoluogo	-0,0	-1,3	-0,4	-0,7	4,7	0,8	-0,7	3,3	0,4
Var. assolute Non Capoluogo	18	60	78	167	179	346	185	239	424
Var. percent. Non Capoluogo	0,1	1,2	0,4	1,2	3,5	1,9	1,4	4,8	2,3

Sempre in **Tavola 4**, confrontando l'ultimo anno con il primo della serie considerata, i bambini nei servizi educativi situati nei Comuni non capoluogo aumentano sia nel pubblico (+185 pari all'1,4%), che nel privato (+239 pari al 4,8%), mentre i bambini in servizi con sede nei capoluoghi aumentano solo nel privato (+134 pari al 3,3%) e nei servizi pubblici diminuiscono (-73 pari a -0,7%).

Tavola 5 - Bambini nei servizi educativi pubblici e privati per provincia

Periodo TRIENNIO considerato	Anno 2016-2017			Anno 2017-2018			Anno 2018-2019		
	Bambini in servizi Pubblici	Bambini in servizi Privati	Totale	Bambini in servizi Pubblici	Bambini in servizi Privati	Totale	Bambini in servizi Pubblici	Bambini in servizi Privati	Totale
Piacenza	840	597	1.437	834	574	1.408	835	599	1.434
Parma	2.642	832	3.474	2.692	809	3.501	2.680	893	3.573
Reggio Emilia	3.297	1.008	4.305	3.291	973	4.264	3.204	1.048	4.252
Modena	4.131	1.149	5.280	4.133	1.211	5.344	4.197	1.273	5.470
Bologna	6.957	2.033	8.990	6.883	2.118	9.001	6.834	2.257	9.091
Ferrara	1.671	619	2.290	1.622	590	2.212	1.648	590	2.238
Ravenna	1.683	1.271	2.954	1.757	1.252	3.009	1.817	1.239	3.056
Forlì Cesena	1.271	1.249	2.520	1.316	1.219	2.535	1.428	1.193	2.621
Rimini	1.504	320	1.824	1.484	339	1.823	1.465	359	1.824
Regione Emilia Romagna	23.996	9.078	33.074	24.012	9.085	33.097	24.108	9.451	33.559

Tavola 6 - Bambini nei servizi educativi pubblici e privati per provincia

Tipologie servizi educativi	Variazioni assolute fra 2018-2019 e 2016-2017			Variazioni percentuali fra 2018-2019 e 2016-2017		
	Bambini in servizi Pubblici	Bambini in servizi Privati	Totale	Numero servizi Pubblici	Numero servizi Privati	Totale
Piacenza	-5	2	-3	-0,6	0,3	-0,2
Parma	38	61	99	1,4	7,3	2,8
Reggio Emilia	-93	40	-53	-2,8	4,0	-1,2
Modena	66	124	190	1,6	10,8	3,6
Bologna	-123	224	101	-1,8	11,0	1,1
Ferrara	-23	-29	-52	-1,4	-4,7	-2,3
Ravenna	134	-32	102	8,0	-2,5	3,5
Forlì Cesena	157	-56	101	12,4	-4,5	4,0
Rimini	-39	39	0	-2,6	12,2	0,0
Regione Emilia Romagna	112	373	485	0,5	4,1	1,5

A livello provinciale il territorio dove sono aumentati molto i bambini nei 3 anni considerati, in valore sia assoluto che percentuale, è Modena (+190 pari al 3,6%), ma si evidenzia un aumento elevato in termini percentuali anche nei territori provinciali di Forlì-Cesena e Ravenna (+4% e +3,5%) (**Tavole 5 e 6**).

Nella provincia di Modena l'aumento dei bambini si registra sia nei servizi pubblici (+66 pari all'1,6%) ma soprattutto nei privati (+124 pari al 10,8%), così come significativo è l'aumento dei bambini nei servizi privati del territorio provinciale di Bologna (+224 pari all'11%) mentre diminuiscono i bambini nel pubblico.

L'aumento percentuale nelle province di Ravenna e Forlì-Cesena è da attribuirsi completamente all'aumento dei bambini nei servizi pubblici (+8% +12% rispettivamente), mentre diminuiscono nel privato (-2,8% -4,5%) (**Tavola 5 e 6**).

2.1 Andamento delle domande di iscrizione e approfondimenti quali-quantitativi a livello aggregato per ambito territoriale, di riferimento dei Coordinamenti Pedagogici Territoriali

L'Analisi è basata sulle domande per i Nidi d'infanzia (Nidi, micronidi e sezioni di nido aggregate), che si ricavano dalla scheda riepilogativa compilata del Comune/Unione. Si tratta di domande pervenute al Comune o alla Unione per l'accesso ai Nidi d'infanzia pubblici ed in taluni casi riguardano anche le domande per i servizi privati convenzionati.

A livello regionale il numero delle domande nei Nidi d'infanzia non ha subito grandi differenze nel triennio considerato, è sostanzialmente rimasto uguale, leggermente diminuito dello 0,2%, pari a -38 domande nell'ultimo anno rilevato 2018-2019 rispetto alle annualità precedenti (**Tavola 7**). È allo stesso modo aumentato nei Comuni non capoluogo, dello 0,3% (+31 domande), e diminuito nei Comuni capoluogo dello 0,9% (-69) (**Tavola 8 e 9**).

Tavola 7 - Domande per Nidi d'infanzia per province

Province	Anno 2016-2017			Anno 2017-2018			Anno 2018-2019			Variaz. numero domande in valore assoluto 201819 / 201617	Variaz. percent. numero domande 201819 / 201617
	Totale domande Nidi d'infanzia al 31.12	Lista di attesa al 31.12 - Valore assoluto	Lista di attesa al 31.12 - Perc.	Totale domande Nidi d'infanzia al 31.12	Lista di attesa al 31.12 - Valore assoluto	Lista di attesa al 31.12 - Perc.	Totale domande Nidi d'infanzia al 31.12	Lista di attesa al 31.12 - Valore assoluto	Lista di attesa al 31.12 - Perc.		
1PC	905	177	19,6	921	318	34,5	872	190	21,8	-33	-3,6
2PR	2.057	321	15,6	2.122	322	15,2	2.080	270	13,0	23	1,1
3RE	2.158	140	6,5	2.022	187	9,2	2.077	157	7,6	-81	-3,8
4MO	3.485	549	15,8	3.760	610	16,2	3.724	663	17,8	239	6,9
5BO	5.106	596	11,7	4.909	537	10,9	4.554	455	10,0	-552	-10,8
6FE	1.151	199	17,3	1.320	254	19,2	1.407	287	20,4	256	22,2
7FC	893	49	5,5	972	66	6,8	1.063	46	4,3	170	19,0
8RA	1.537	148	9,6	1.524	146	9,6	1.614	186	11,5	77	5,0
9RN	1.275	232	18,2	1.167	127	10,9	1.138	98	8,6	-137	-10,7
Totale con	18.567	2.411	13,0	18.717	2.567	13,7	18.529	2.352	12,7	-38	-0,2

Sempre a livello regionale, focalizzando l'attenzione solo sui primi 2 anni della periodicità per la clausola valutativa, le domande nell'anno 2017-2018 erano aumentate rispetto l'anno precedente dello 0,8% (da 18.567 a 18.717) con una significativa differenza fra Comuni non capoluogo dove erano aumentate quasi del 3% (+271) e Comuni capoluogo dove invece erano calate dell'1,5% (-121) (**Tavola 8**).

Tavola 8 - Sintesi Domande per Nidi d'infanzia con variazioni

	Numero domande			Variazioni assolute			Variazioni percentuali		
	201617 (1)	201718 (2)	201819 (3)	2-1	3-2	3-1	2-1	3-2	3-1
Tutti	18.567	18.717	18.529	150	-188	-38	0,8	-1,0	-0,2
C.Cap	8.050	7.929	7.981	-121	52	-69	-1,5	0,7	-0,9
C.NonCap	10.517	10.788	10.548	271	-240	31	2,6	-2,2	0,3

A livello di aggregati provinciali, tra le variabilità registrate, può essere evidenziato che: nella provincia di Bologna il calo delle domande è costante in questi 3 anni considerati per l'analisi, -197 fra il 2017-18 e il 2016-17, -355 l'ultimo anno rilevato rispetto al precedente, -552 oltre il 10% di domande in meno fra l'ultimo anno e tre anni prima; segue d'altra parte il trend negativo di Bologna Città con 337 domande in meno nelle tre annualità considerate (-17%).

Stessa situazione per la provincia di Rimini (-108 domande nei primi 2 anni, poi -29 e -137 domande complessive rispetto a tre anni prima) che segue il trend di Rimini Città dove le domande diminuiscono di quasi il 19%.

Nelle province di Ferrara e di Forlì-Cesena invece si registra un costante aumento di domande. Ferrara nei 3 anni + 256 domande pari al 22% in più (+169 dal 2016-17 al 2017-18 e +87 dal 2017-18 al 2018-19); anche in questo caso l'aumento significativo è nel Comune capoluogo di Ferrara con +201 domande, quasi il 37% in più.

Il territorio di Forlì-Cesena fa registrare 170 domande in più, con +79 tra il 2016-17 e il 2017-18 e +91 tra il 2017-18 e il 2018-19, ma non segue il trend del Comune capoluogo Forlì, che risulta stabile (357 domande nel 2016-17, 352 nel 2018-19), ma quello dei Comuni della provincia +175 domande quasi il 33% in più (**Tavole 7, 9 e 10**).

Tavola 9 - Domande per Nidi d'infanzia per Comuni capoluogo

Province	Anno 2016-2017			Anno 2017-2018			Anno 2018-2019			Variaz. numero domande in valore assoluto 201819 201617	Variaz. percent. numero domande 201819 201617
	Totale domande Nidi d'infanzia al 31.12	Lista di attesa al 31.12 - Valore assoluto	Lista di attesa al 31.12 - Perc.	Totale domande Nidi d'infanzia al 31.12	Lista di attesa al 31.12 - Valore assoluto	Lista di attesa al 31.12 - Perc.	Totale domande Nidi d'infanzia al 31.12	Lista di attesa al 31.12 - Valore assoluto	Lista di attesa al 31.12 - Perc.		
1PC	555	127	22,9	588	286	48,6	556	148	26,6	1	0,2
2PR	1.281	244	19,0	1.254	244	19,5	1.250	164	13,1	-31	-2,4
3RE	786	26	3,3	738	20	2,7	781	26	3,3	-5	-0,6
4MO	1.105	138	12,5	1.170	148	12,6	1.303	284	21,8	198	17,9
5BO	1.988	308	15,5	1.722	184	10,7	1.651	173	10,5	-337	-17,0
6FE	549	130	23,7	750	155	20,7	750	155	20,7	201	36,6
7FC	357	-	-	320	-	-	352	-	-	-5	-1,4
8RA	745	66	8,9	771	129	16,7	783	117	14,9	38	5,1
9RN	684	148	21,6	616	79	12,8	555	29	5,2	-129	-18,9
Totale con	8.050	1.187	14,7	7.929	1.245	15,7	7.981	1.096	13,7	-69	-0,9

Tavola 10 - Domande per Nidi d'infanzia per Comuni non capoluogo

Province	Anno 2016-2017			Anno 2017-2018			Anno 2018-2019			Variaz. numero domande in valore assoluto 201819 201617	Variaz. percent. numero domande 201819 201617
	Totale domande Nidi d'infanzia al 31.12	Lista di attesa al 31.12 - Valore assoluto	Lista di attesa al 31.12 - Perc.	Totale domande Nidi d'infanzia al 31.12	Lista di attesa al 31.12 - Valore assoluto	Lista di attesa al 31.12 - Perc.	Totale domande Nidi d'infanzia al 31.12	Lista di attesa al 31.12 - Valore assoluto	Lista di attesa al 31.12 - Perc.		
1PC	350	50	14,3	333	32	9,6	316	42	13,3	-34	-9,7
2PR	776	77	9,9	868	78	9,0	830	106	12,8	54	7,0
3RE	1.372	114	8,3	1.284	167	13,0	1.296	131	10,1	-76	-5,5
4MO	2.380	411	17,3	2.590	462	17,8	2.421	379	15,7	41	1,7
5BO	3.118	288	9,2	3.187	353	11,1	2.903	282	9,7	-215	-6,9
6FE	602	69	11,5	570	99	17,4	657	132	20,1	55	9,1
7FC	536	49	9,1	652	66	10,1	711	46	6,5	175	32,6
8RA	792	82	10,4	753	17	2,3	831	69	8,3	39	4,9
9RN	591	84	14,2	551	48	8,7	583	69	11,8	-8	-1,4
Totale con	10.517	1.224	11,6	10.788	1.322	12,3	10.548	1.256	11,9	31	0,3

Per quanto riguarda le liste di attesa, ovvero le domande non soddisfatte, si può evidenziare che nel triennio considerato sono sempre fra l'11,6% e il 15,7% senza particolari aumenti o diminuzioni nelle tre annualità; occorre considerare, peraltro, che i dati vengono rilevati al 31 dicembre di ogni anno, ma nel bimestre successivo le liste di attesa vengono parzialmente assorbite per fattori legati ad un turn over naturale.

Si dovrebbero confrontare i dati in un lasso temporale più ampio per valutare l'effettivo andamento delle variazioni nelle liste di attesa (ad esempio negli anni 2008-2010 era attorno al 20-22%).

Possiamo desumere inoltre che, nei Comuni capoluogo si evidenzia una lista di attesa leggermente più alta attorno al 15% mentre nei Comuni non capoluogo si attesta a circa il 12%.

Tavola 11 - Sintesi Domande Totali per capoluogo e non capoluogo

	Anno 2016-2017			Anno 2017-2018			Anno 2018-2019		
	Totale domande Nidi d'infanzia al 31.12	Lista di attesa al 31.12 - Valore assoluto	Lista di attesa al 31.12 - Perc.	Totale domande Nidi d'infanzia al 31.12	Lista di attesa al 31.12 - Valore assoluto	Lista di attesa al 31.12 - Perc.	Totale domande Nidi d'infanzia al 31.12	Lista di attesa al 31.12 - Valore assoluto	Lista di attesa al 31.12 - Perc.
Totali	18.567	2.411	13,0	18.717	2.567	13,7	18.529	2.352	12,7
Capo	8.050	1.187	14,7	7.929	1.245	15,7	7.981	1.096	13,7
Non capo	10.517	1.224	11,6	10.788	1.322	12,3	10.548	1.256	11,9

3. I servizi educativi per l'infanzia. Diffusione nel territorio regionale, anche con riferimento alle diverse tipologie di gestione

Nel complesso regionale il numero di servizi dell'infanzia nell'ultimo anno educativo 2018-2019 rilevato risulta leggermente aumentato (+8) rispetto a tre anni prima (da 1.225 a 1.233 **Tavola 12 e 13**). Per valutare la diffusione dei servizi educativi si analizzano rapidamente solamente i dati in valore assoluto, per facilità di lettura.

Tavola 12 - Numero servizi educativi gestione Pubblico-Privato

Periodo TRIENNIO considerato	Anno 2016-2017 (1)			Anno 2017-2018 (2)			Anno 2018-2019 (3)		
	Numero servizi Pubblici	Numero servizi Privati	Totale	Numero servizi Pubblici	Numero servizi Privati	Totale	Numero servizi Pubblici	Numero servizi Privati	Totale
Nido d'infanzia	550	234	784	549	231	780	546	243	789
Sezione/i di nido aggregata/e	27	162	189	27	163	190	26	159	185
Nido d'infanzia	577	396	973	576	394	970	572	402	974
Servizio Sperimentale	10	12	22	9	15	24	10	16	26
Spazio bambini	33	22	55	33	22	55	34	16	50
Centro per bambini e famiglie	74	11	85	73	11	84	73	10	83
Domiciliari - PGE	6	84	90	5	95	100	4	96	100
Servizi integrativi al nido	123	129	252	120	143	263	121	138	259
Totale complessivo	700	525	1.225	696	537	1.233	693	540	1.233

Tavola 13 - Differenze in valore assoluto

Periodo TRIENNIO considerato	Differenza (2-1)			Differenza (3-2)			Differenza (3-1)		
	Numero servizi Pubblici	Numero servizi Privati	Totale	Numero servizi Pubblici	Numero servizi Privati	Totale	Numero servizi Pubblici	Numero servizi Privati	Totale
Nido d'infanzia	-1	-3	-4	-3	12	9	-4	9	5
Sezione/i di nido aggregata/e	0	1	1	-1	-4	-5	-1	-3	-4
Nido d'infanzia	-1	-2	-3	-4	8	4	-5	6	1
Servizio Sperimentale	-1	3	2	1	1	2	0	4	4
Spazio bambini	0	0	0	1	-6	-5	1	-6	-5
Centro per bambini e famiglie	-1	0	-1	0	-1	-1	-1	-1	-2
Domiciliari - PGE	-1	11	10	-1	1	0	-2	12	10
Servizi integrativi al nido	-3	14	11	1	-5	-4	-2	9	7
Totale complessivo	-4	12	8	-3	3	0	-7	15	8

Da notare che il numero è rimasto invariato nell'ultimo anno.

Nel complesso aumentano più i servizi integrativi al nido (+7) rispetto i Nidi d'infanzia (+1), seguendo un trend consolidato da ormai diversi anni in cui soprattutto i servizi domiciliari sono cresciuti tanto, +10 negli ultimi tre anni (+12 nel privato -2 nel pubblico), mentre nel 2012-2013 erano quasi la metà (n.53) e nel 2018-2019 sono n.100. Se per un ulteriore approfondimento dei Nidi d'infanzia si considerano solamente i Nidi privati, escludendo la tipologia *Sezione/i di Nidi aggregata/e a scuola dell'infanzia o altre strutture educative*, prevalentemente le cosiddette sezioni primavera 24-36 mesi, allora in questo caso sono aumentati di 9 unità.

Sono aumentati in generale i servizi privati (+15) e diminuiti i Pubblici (-7) (**Tavola 12**); d'altra parte i servizi domiciliari sono nella grande maggioranza privati.

I servizi pubblici come detto diminuiscono in quasi tutte le tipologie. I servizi privati aumentano. Volendo analizzare i servizi educativi dell'infanzia nei Comuni Capoluogo e nei rimanenti Comuni non capoluogo di provincia, nel complesso regionale si può vedere che gli 8 servizi in più sono da

attribuirsi ad un aumento dei servizi nei Comuni che non sono capoluogo di provincia (+10, da 756 a 766) mentre nei Comuni capoluogo di provincia diminuiscono (-2, da 469 a 467). (**Tavole 14 e 15**). Come detto sono i servizi privati ad aumentare, nei Comuni capoluogo complessivamente di 3 (221 nel 2016-17, 229 nel 2017-18 e 224 nel 2018-19); nei Comuni non capoluogo invece l'aumento dei servizi privati è costante 304 il primo anno, 308 il secondo fino a 316 nell'ultimo.

Tavola 14 - Numero servizi educativi gestione Pubblico-Privato nei Comuni Capoluogo

Periodo TRIENNIO considerato	Anno 2016-2017 (1)			Anno 2017-2018 (2)			Anno 2018-2019 (3)		
	Numero servizi Pubblici	Numero servizi Privati	Totale	Numero servizi Pubblici	Numero servizi Privati	Totale	Numero servizi Pubblici	Numero servizi Privati	Totale
Nido d'infanzia	205	107	312	205	108	313	204	108	312
Sezione/i di nido aggregata/e	2	60	62	2	61	63	1	59	60
Nido d'infanzia	207	167	374	207	169	376	205	167	372
Servizio Sperimentale	6	4	10	6	4	10	6	4	10
Spazio bambini	10	8	18	10	9	19	10	6	16
Centro per bambini e famiglie	22	3	25	22	3	25	21	2	23
Domiciliari - PGE	3	39	42	3	44	47	1	45	46
Servizi integrativi al nido	41	54	95	41	60	101	38	57	95
Totale complessivo	248	221	469	248	229	477	243	224	467

Tavola 15 - Numero servizi educativi gestione Pubblico-Privato nei Comuni Non Capoluogo

Periodo TRIENNIO considerato	Anno 2016-2017 (1)			Anno 2017-2018 (2)			Anno 2018-2019 (3)		
	Numero servizi Pubblici	Numero servizi Privati	Totale	Numero servizi Pubblici	Numero servizi Privati	Totale	Numero servizi Pubblici	Numero servizi Privati	Totale
Nido d'infanzia	345	127	472	344	123	467	342	135	477
Sezione/i di nido aggregata/e	25	102	127	25	102	127	25	100	125
Nido d'infanzia	370	229	599	369	225	594	367	235	602
Servizio Sperimentale	4	8	12	3	11	14	4	12	16
Spazio bambini	23	14	37	23	13	36	24	10	34
Centro per bambini e famiglie	52	8	60	51	8	59	52	8	60
Domiciliari - PGE	3	45	48	2	51	53	3	51	54
Servizi integrativi al nido	82	75	157	79	83	162	83	81	164
Totale complessivo	452	304	756	448	308	756	450	316	766

4. Evoluzione del sistema di valutazione della qualità dei servizi educativi

Nella LR 19/2016 la complessità di un sistema integrato e le diverse prospettive della qualità si esprimono nei requisiti essenziali dell'offerta educativa, definiti nell'autorizzazione al funzionamento e nell'accreditamento. Occorre evidenziare che mentre per i servizi educativi pubblici il possesso dei requisiti dell'accreditamento sono una condizione di esistenza del medesimo, per i servizi privati rappresentano invece una condizione per il finanziamento pubblico.

Nella direttiva sull'autorizzazione al funzionamento (DGR 1564/2017) vengono declinati i requisiti strutturali e organizzativi, essenziali per il funzionamento dei servizi educativi, previsti con modalità diversificate in relazione alle diverse tipologie, in riferimento sia alla ricettività, alla localizzazione e ai differenti moduli organizzativi.

Tra i requisiti dell'autorizzazione al funzionamento di particolare innovazione è stata l'introduzione della misura formativa focalizzata sullo *stress lavoro correlato*, fattore che può rappresentare un rischio per chi esercita professioni di cura e assistenza nei confronti di soggetti fragili.

La Legge regionale ha previsto tra i requisiti per l'autorizzazione al funzionamento, all'art. 16, l'obbligo di redigere un piano finalizzato alla prevenzione, valutazione e gestione del rischio stress lavoro correlato. Inoltre, ha previsto che nella Commissione tecnica distrettuale competente in materia di autorizzazione al funzionamento, si ricorra alla professionalità igienico-sanitaria (AUSL) per le competenze sulla valutazione da stress lavoro correlato; ha previsto, altresì, la declinazione dei contenuti e degli strumenti del Piano per la prevenzione, valutazione e gestione del rischio stress lavoro correlato, individuando nella collegialità e nel lavoro di gruppo gli strumenti idonei per "la messa in atto e l'efficacia delle pratiche finalizzate a prevenire, valutare e gestire il rischio da stress lavoro correlato" (art.30) e valorizzando in tal modo una prassi di lavoro che rappresenta una caratteristica dei servizi educativi della nostra realtà regionale.

A seguito dell'approvazione della legge regionale si è ricercata ed attivata una stretta collaborazione tra il Servizio politiche sociali e socioeducative e il Servizio prevenzione collettiva e sanità pubblica, entrambi, con diverse funzioni, coinvolti direttamente nell'attuazione delle misure previste.

Inoltre, è stato attivato un confronto tra i componenti del Tavolo tecnico per la definizione delle direttive in materia di servizi per la prima infanzia, composto da rappresentanti dei Comuni e delle Associazioni dei soggetti gestori privati e i referenti del progetto "Prevenzione del rischio stress lavoro correlato e promozione del miglioramento del benessere organizzativo e della responsabilità sociale di impresa", previsto nel Piano regionale della Prevenzione 2015/2018.

Tale confronto e scambio ha permesso di individuare in modo condiviso con i servizi sanitari competenti, gli elementi essenziali del Piano della prevenzione dello stress lavoro correlato, che sono stati inseriti nella Direttiva sull'autorizzazione al funzionamento, attuativa della LR 19/2016 (DGR 1564/2017, allegato B, c.2 lettera d):

"Alla domanda è allegata la seguente documentazione:

[...]

d) piano finalizzato alla prevenzione, valutazione e gestione del rischio stress lavoro correlato che indichi sinteticamente il processo che verrà attivato e gli strumenti utilizzati per la valutazione del rischio (es. liste indicatori, focus group ...) e descriva le azioni che verranno messe in atto per il miglioramento del benessere organizzativo del personale, con particolare riferimento a:

- momenti definiti di lavoro collegiale, anche in rete con altri servizi;

- formazione, anche in collegamento con altri servizi e con il Coordinamento Pedagogico Territoriale;
- modalità di supporto al personale, anche tramite ogni opportuno raccordo con l’AUSL di competenza”.

La collaborazione tra operatori delle Ausl della Regione Emilia-Romagna (in particolare dei Servizi di Prevenzione e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro - SPSAL), il Servizio Politiche sociali e socioeducative della Regione Emilia-Romagna, i responsabili dei servizi educativi e i ricercatori di UNIBO e UNIMORE, ha consentito di rafforzare la conoscenza tra i servizi e gli operatori sanitari.

Ha permesso, inoltre, lo svolgimento di un’indagine conoscitiva sulle modalità con cui i servizi educativi stavano operando in termini di prevenzione dello stress lavoro correlato, quali risultati si stavano producendo e quali indicazioni potevano essere date per il miglioramento della sua prevenzione; la sperimentazione dell’adeguamento degli strumenti consueti di valutazione del rischio a questi contesti, così diversi rispetto ad altri contesti lavorativi; la realizzazione di alcune sperimentazioni di azioni di miglioramento del benessere organizzativo.

Pur nella consapevolezza che il rischio di stress del personale è sempre presente e, in particolare, in ambienti di lavoro di grande delicatezza come i servizi educativi può produrre effetti di enorme pericolosità, gli esiti della ricerca condotta dall’Università di Modena e Reggio all’interno del progetto citato, previsto nel Piano di prevenzione regionale, hanno evidenziato risultati complessivamente confortanti. Tale ricerca, effettuata in 82 servizi a campione della regione, ha evidenziato che la situazione generale è tendenzialmente buona e non si ravvisano diffuse condizioni negative. Tuttavia, si riscontra una certa quota di operatori con percezioni più negative, quantificabile in una percentuale vicina al 18%. Tale dato è simile alle statistiche fornite da precedenti indagini europee che hanno decretato, su questa base, la necessità di intervenire per prevenire lo stress. Ciò sembra indicare, quindi, che:

- a) la situazione di stress nelle strutture educative studiate è quella normalmente presente nei contesti lavorativi in assenza di strategie per la riduzione dello stress;
- b) vi è necessità di intervenire per ridurre lo stress migliorando le condizioni lavorative. Le statistiche condotte con i dati aggregati a livello di strutture, poi, indicano che tali percezioni negative non sono distribuite ugualmente tra i servizi, ma prevalgono in alcuni di essi.

L’esito di questa proficua collaborazione, attivata dal 2017 ad oggi, è stato presentato in un momento seminariale nell’ottobre 2018, rivolto agli operatori dei servizi educativi e dei servizi sanitari (in particolare i Servizi di prevenzione e sicurezza degli ambienti di lavoro-SPSAL), che ha visto un grande interesse e un’ampia partecipazione.

Accanto a questo evento regionale, in molti territori, promossi dai Coordinamenti Pedagogici Territoriali, sono stati realizzati momenti informativi e formativi sullo stress lavoro correlato e sul miglioramento del benessere in ambiente lavorativo, rivolti ai coordinatori pedagogici e, in diversi piani formativi per il personale dei servizi, sono state introdotte iniziative mirate su queste tematiche.

Inoltre, con la deliberazione di Giunta n. 704/2019 è stata approvata la direttiva sull’accreditamento dei Nidi d’infanzia, che introduce ulteriori requisiti di qualità, rispetto a quelli già previsti per l’autorizzazione al funzionamento, al fine di promuovere e sostenere la qualificazione del sistema integrato.

L’accreditamento del servizio, basato sul percorso di valutazione della qualità, mira a creare un miglioramento della qualità dei servizi, incidendo sostanzialmente:

- sulla realizzazione di una progettazione pedagogica contenente le finalità e la programmazione delle attività educative;
- sul potenziamento delle ore non a contatto con i bambini, finalizzate alla formazione del personale e alla riflessione sulle pratiche educative;
- sul ricorso alle competenze del coordinatore pedagogico e quindi anche alle funzioni di sostegno ai gruppi di lavoro;
- sull'attivazione di processi di riflessione e di valutazione delle prassi educative, realizzate dal gruppo di lavoro, all'interno di momenti formalizzati di scambio e di confronto;
- sull'attuazione di modalità di partecipazione delle famiglie.

Con i Coordinamenti Pedagogici Territoriali è stato quindi realizzato un lavoro congiunto sul percorso territoriale di valutazione della qualità (ai fini dell'accREDITAMENTO) ed anche sul tema dello stress lavoro correlato al fine di creare le necessarie sintonie per la realizzazione di un efficace Piano di prevenzione, valutazione e gestione del rischio stress lavoro correlato.

La riforma organica della materia (L.R. 19/2016; D.G.R. 1564/2017; D.G.R. 704/2019), nell'ottica di una diffusa qualificazione del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia, ha stabilito elementi imprescindibili per la qualità dell'offerta educativa ed il possesso di tali requisiti non varia in funzione della sola autorizzazione o dell'accREDITAMENTO e riguardano:

- i titoli di studio, di qualificazione universitaria, per l'accesso a posti di educatore per qualsiasi tipologia di servizio educativo per la prima infanzia;
- il rapporto numerico tra personale educativo e bambini, determinato in base alla natura del servizio offerto, alle caratteristiche della struttura, al numero, all'età, alle caratteristiche dei bambini accolti, nonché ai tempi di apertura dei servizi; nonché ai rapporti numerici tra bambini, personale addetto ai servizi generali;
- gli standard strutturali previsti e organizzati per la sicurezza e l'accoglienza degli ambienti educativi.

ACCREDITAMENTO DEI NIDI D'INFANZIA IN ATTUAZIONE DELLA L.R. N. 19/2016

La LR 19/2016, all'art. 17, ha previsto d'istituire l'accREDITAMENTO del servizio nido d'infanzia, basato sul percorso di valutazione della qualità (già sperimentato e delineato nelle Linee guida sperimentali sul progetto pedagogico e la valutazione - DGR 1089/2012), quale condizione per l'accesso ai finanziamenti pubblici per i servizi privati e condizione di funzionamento per i servizi pubblici.

In attuazione di quanto disposto da tale articolo è stato costituito (DD 4402 del 23/03/2017) il "Tavolo tecnico per la definizione delle direttive in materia di servizi per la prima infanzia", composto da rappresentanti dei Comuni e delle Associazioni dei soggetti gestori privati, che ha contribuito sia alla stesura della DGR 1564/2017 sui requisiti e le procedure per l'autorizzazione al funzionamento, sia alla stesura della direttiva sull'accREDITAMENTO, approvata a maggio 2019 (DGR 704/2019).

Il Tavolo tecnico, dal dicembre 2017 al marzo 2019, ha elaborato proposte sui requisiti e sulla procedura per l'accREDITAMENTO, affrontando, inoltre, il tema degli appalti di servizi, rispetto ai quali sono state definite delle voci di costo condivise, da prevedere nelle gare d'appalto al fine di garantire

la qualità dei servizi. Tali elementi rappresentano un'indicazione di riferimento per le stazioni appaltanti e sono stati inseriti in allegato alla DGR 704/2019 approvata¹.

L'accREDITAMENTO definito dalla legge regionale si pone in una logica di miglioramento continuo della qualità dei servizi e viene garantito attraverso l'individuazione di requisiti aggiuntivi a quelli già previsti per l'autorizzazione al funzionamento e attraverso un ricorsivo lavoro di autovalutazione e di azioni formative di miglioramento da parte dei servizi.

Lo storico e consolidato confronto tra Regione, Enti Locali e Gestori privati, nonché gli anni di sperimentazione sulla valutazione della qualità che avevano visto l'attivo coinvolgimento dei servizi, dei gestori e dei Coordinamenti Pedagogici Territoriali, hanno favorito un buon livello di condivisione sui principi, sui requisiti e sulle procedure da individuare.

Gli elementi di particolare rilevanza individuati riguardano i requisiti relativi al personale e la definizione degli strumenti e del percorso di valutazione della qualità:

- Rispetto al personale:
 - nella piena consapevolezza che il personale rappresenta la risorsa centrale per garantire un servizio educativo di qualità e che pertanto vada garantita una costante formazione in servizio, sono state previste:
 - per il personale educatore: ulteriori 20 ore annuali di formazione, aggiuntive alle 20 ore previste per l'autorizzazione al funzionamento, per un totale di 40 ore annuali;
 - per il personale collaboratore: 10 ore annue di formazione, non previste per l'autorizzazione al funzionamento.
 - alla luce di quanto prevedono sia le norme regionali sia le recenti norme nazionali (D.Lgs. 65/2017 sul sistema integrato 0-6 anni), secondo cui le figure di coordinamento pedagogico sono strategiche nel sostenere educatori e collaboratori nel compito educativo e nel rapporto con le famiglie e sono centrali nella costruzione del sistema 0-6, la direttiva ha:
 - definito la dotazione per i coordinatori pedagogici (requisito di particolare qualità e innovazione, ad oggi assente sia nelle norme nazionali che regionali di settore) prevedendo un minimo di 8 ore mensili per sezione e precisando che, in servizi con un numero di sezioni superiore a tre, è possibile mantenere lo standard minimo di 24 ore mensili e che nei servizi composti da una unica sezione, la dotazione oraria del coordinatore pedagogico può essere ridotta ad un minimo di 6 ore mensili;
 - precisato che i Comuni e gli altri enti pubblici o soggetti gestori dei servizi accreditati dovranno garantire la partecipazione dei coordinatori pedagogici ai Coordinamenti Pedagogici Territoriali, in quanto luoghi di formazione, confronto, qualificazione del sistema educativo territoriale e supporto del percorso di valutazione, per un numero di ore annue pari almeno a 20 per ciascun coordinatore.

- Rispetto al percorso di valutazione della qualità: a seguito dell'analisi puntuale delle citate Linee guida sperimentali sul progetto pedagogico e la valutazione della qualità, si sono

¹ Su questa materia si segnala anche la Deliberazione di Giunta regionale n. 1035 del 29 giugno 2021 «Approvazione del percorso di transizione delle procedure previste dalla Delibera di Giunta regionale n. 704/2019 per pervenire progressivamente all'accREDITAMENTO dei Nidi d'infanzia», successiva all'arco temporale cui riferisce questa clausola valutativa.

individuati gli elementi per l'accreditamento, specificati in particolare nell'allegato 2 della DGR 704/2019, nel quale vengono precisati:

- a) la definizione e l'indice del progetto pedagogico, traccia del documento che ogni servizio deve produrre in fase di richiesta di accreditamento;
- b) la definizione delle caratteristiche e delle fasi con le quali deve essere compiuto il percorso territoriale di valutazione della qualità, fortemente incardinato nelle funzioni dei Coordinamenti pedagogici territoriali;
- c) i criteri da declinare nello strumento di valutazione del servizio, unico a livello provinciale;
- d) l'indice per la stesura dei report di autovalutazione.

L'accreditamento dei servizi educativi è concesso dai Comuni, e laddove previsto dalle Unioni dei Comuni e prevede:

1. un accertamento del possesso dei requisiti di qualità (certificativo) all'atto della richiesta (attestazione adozione misure trasparenza e partecipazione famiglie, coordinatore e relativo impegno/n. sezioni, ore formazione del personale, progetto pedagogico, garanzia di adeguate misure di accesso e descrizione forme di contribuzione ai costi), da parte della Commissione Tecnica Distrettuale ai fini dell'espressione del parere obbligatorio sull'accREDITAMENTO;
2. un impegno del servizio a partecipare al percorso di valutazione della qualità, (avvio processo formativo) realizzato con strumenti e metodologie definite dalla norma regionale, adeguati alla realtà territoriale e comuni a livello provinciale. Il supporto alle azioni relative al percorso di valutazione della qualità, sono di competenza dei Coordinamenti Pedagogici Territoriali.

Le funzioni di questi organismi, centrali e strategici del processo di accreditamento, sono definite nei paragrafi 3 e 4 della Direttiva 704/2019 e sono così sintetizzabili:

- la Commissione tecnica distrettuale, composta dal Presidente e dalla componente pedagogica, esprime parere in merito al possesso dei requisiti, verifica la completezza dell'articolazione del progetto pedagogico sulla base dell'indice regionale, verifica la partecipazione al percorso di valutazione della qualità e la partecipazione del coordinatore al CPT;
- il Coordinamento Pedagogico Territoriale ha compiti di formazione, confronto, scambio, supporto all'innovazione, alla sperimentazione e alla qualificazione dei servizi, nonché supporto al percorso di valutazione della qualità e, per questa ultima funzione:
 - adatta alla situazione locale lo strumento di valutazione elaborato a livello regionale, precisando, in particolare, i criteri di valutazione e i descrittori e lo invia alle Commissioni tecniche distrettuali;
 - supporta, a livello formativo, l'attività dei servizi impegnati nell'autovalutazione;
 - certifica la presenza dei coordinatori pedagogici nelle attività del CPT;
 - utilizza le risultanze del percorso territoriale di valutazione (i report dei servizi) al fine di predisporre piani di formazione del personale maggiormente aderenti ai bisogni emergenti.

In considerazione del processo da avviare, è stata realizzata un'importante azione di informazione e di raccordo con i Responsabili dei servizi, le Commissioni tecniche distrettuali e i Coordinamenti Pedagogici Territoriali. In particolare, sono stati realizzati due incontri a livello regionale con le 38 Commissioni tecniche distrettuali e tre incontri di area vasta, realizzati a seguito dell'approvazione

della direttiva, rivolti ai dirigenti dei Comuni, ai rappresentanti dei Gestori dei servizi, alle Commissioni tecniche distrettuali e ai Coordinatori pedagogici.

Per consentire agli enti gestori e agli organismi coinvolti di adeguarsi ai requisiti richiesti per l'accreditamento, la direttiva prevede che la procedura entri in vigore a partire dal 30/06/2021, tuttavia in considerazione della situazione pandemica in corso nel primo semestre 2021 i gestori pubblici e privati hanno richiesto una proroga dell'entrata in vigore e la Giunta regionale sta adottando un provvedimento in tal senso. Nel periodo intercorrente tra la pubblicazione della direttiva e l'entrata in vigore dell'accreditamento, la norma ha affidato ai Coordinamenti Pedagogici Territoriali il compito di attivare le azioni preparatorie al percorso di valutazione della qualità, con particolare riguardo all'elaborazione condivisa dello strumento di autovalutazione e all'informazione e formazione dei coordinatori pedagogici e dei servizi sul percorso e sugli strumenti da utilizzare. Per accompagnare e sollecitare questo processo si sono programmati due incontri a livello regionale con i 9 referenti dei CPT, nei quali sono state condivise le seguenti azioni: ricognizione dei servizi che non avevano partecipato alla sperimentazione sulla valutazione della qualità; programmazione delle azioni formative da realizzare per i servizi sul percorso di valutazione; revisione e validazione dello strumento di valutazione provinciale; ridefinizione dei modelli organizzativi dei CPT, alla luce di quanto previsto dalla normativa. Ad oggi, tutti i Coordinamenti Pedagogici Territoriali si sono attivati in tal senso e in particolare:

- sono stati realizzati, con la presenza della Regione, incontri tematici nei CPT e incontri formativi per il personale;
- tutti i CPT hanno rivisto lo strumento di valutazione ai fini della sua validazione e stanno ridefinendo la propria organizzazione per adeguarsi a quanto previsto dalla normativa;
- tutti i CPT hanno individuato, tra le attività programmate, le 20 ore obbligatorie cui dovranno partecipare i coordinatori (requisito previsto per l'accreditamento del servizio).

5. L'obbligatorietà delle vaccinazioni: condizione di accesso ai servizi per la tutela della salute dei bambini e del personale

La necessità delle vaccinazioni obbligatorie, quale requisito essenziale per accedere ai servizi educativi e ricreativi per la prima infanzia a partire dall'anno educativo 2018/2019 è stata introdotta nella legge regionale 19 nel 2016, alla quale si sono affiancate le disposizioni attuative di cui alla DGR 1391/2018. Si è attivata una collaborazione con il Servizio di Prevenzione collettiva e sanità pubblica, con l'obiettivo di preservare lo stato di salute del bambino e della comunità con cui viene in contatto.

Le vaccinazioni sono lo strumento più efficace e sicuro per proteggere le persone, ed in particolare i bambini, da diverse importanti malattie infettive.

Grazie alle vaccinazioni alcune malattie o sono completamente scomparse (ad es. il vaiolo) o si sono notevolmente ridotte e interessano solo alcuni Paesi (ad es. difterite, poliomielite).

Le vaccinazioni poi, oltre a proteggere le persone vaccinate, proteggono indirettamente anche i non vaccinati. Infatti, quanto maggiore è il numero di persone protette verso una malattia, tanto più si riduce la probabilità che una persona suscettibile (non protetta) entri in contatto con l'agente infettivo. L'immunità di gregge o *herd immunity* significa che nelle malattie trasmissibili da un individuo ad un altro è difficile mantenere una catena di infezione quando un gran numero della popolazione è immune.

Questo concetto è particolarmente importante per quei bambini che non possono essere vaccinati (es. bambini immunodepressi, con gravi patologie croniche, con tumori ecc.). Per questi bambini l'unica possibilità di frequentare l'asilo/scuola è che tutti gli altri siano vaccinati per evitare che le malattie circolino e possano raggiungerli.

La percentuale di vaccinati che garantisce la miglior protezione a tutta la popolazione dovrebbe attestarsi al di sopra del 95%. In Emilia-Romagna la copertura vaccinale per le vaccinazioni obbligatorie è sempre stata molto buona e una delle migliori in Italia. Tali coperture fino agli inizi degli anni 2000 superavano il 98%.

Fra il 2009 e il 2010 è iniziata una graduale diminuzione, tale calo si è accentuato particolarmente dal 2013, passando dal 95,7% (nel 2013) al 93,4% registrato al 31/12/2015, con una perdita di oltre due punti percentuali in soli due anni e scendendo al di sotto del livello di sicurezza del 95%.

In alcune aree della Regione poi, in particolare nell'Ausl della Romagna, Area Rimini, tali coperture si attestavano al di sotto del 90% (87,5% al 31/12/2015) rappresentando un reale rischio per la salute della collettività.

Allo scopo di aumentare le coperture vaccinali, la Regione Emilia-Romagna è stata la prima in Italia ad introdurre, quale requisito necessario per frequentare i Servizi educativi, l'aver eseguito le vaccinazioni obbligatorie. In seguito all'approvazione della legge regionale 19/2016 si è subito notata un'inversione del trend, fino a quel momento in forte calo, delle coperture vaccinali. Nel 2017 è poi stata emanata la legge n.119 del 31/07/2017, che ha esteso su tutto il territorio nazionale la necessità di eseguire le vaccinazioni obbligatorie (passate da 4 a 10) per poter accedere a Nidi e Scuole materne; le vaccinazioni obbligatorie dal 2017 sono quelle contro difterite, tetano, poliomielite ed epatite B a cui si aggiungono pertosse, emofilo tipo B, morbillo, parotite, rosolia e varicella (quest'ultima solo per i nati a partire dal 2017).

Nella seguente tabella sono riassunte le coperture vaccinali registrate per anno.

Coperture vaccinali (%) al 24° mese in Emilia-Romagna. Anni 2013-2019

Coperture vaccinali (%) al 24° mese nella popolazione residente nella Regione Emilia-Romagna							
Trend 2013-2019							
	31.12.2013 <i>coorte 2011</i>	31.12.2014 <i>coorte 2012</i>	31.12.2015 <i>coorte 2013</i>	31.12.2016 <i>coorte 2014</i>	31.12.2017 <i>coorte 2015</i>	31.12.2018 <i>coorte 2016</i>	31.12.2019 <i>coorte 2017</i>
POLIO (obbligatoria)	96,1	94,8	94,0	93,3	94,8	95,7	95,8
DIFTERITE (obbligatoria)	96,0	94,7	93,7	93,1	94,7	95,7	95,8
TETANO (obbligatoria)	96,2	95,1	94,3	93,5	94,9	95,7	95,8
PERTOSSE (obbligatoria)	95,8	94,4	93,6	93,1	94,7	95,7	95,8
EPATITE B (obbligatoria)	95,8	94,5	93,5	92,7	94,4	95,5	95,8
EMOFILO b (obbligatoria)	95,3	94,0	92,9	92,2	94,0	95,2	95,5
MPR (obbligatoria)	91,1	88,1	87,0	87,2	91,1	93,5	95,0
PNEUMOCOCCO (raccomandata)	94,1	92,5	91,5	90,6	92,7	93,8	93,4
MENINGOCOCCO C (raccomandata)	91,2	88,3	87,4	87,7	91,6	92,1	92,0

È possibile osservare la netta inversione di tendenza che, in virtù delle leggi regionali e nazionale, che ha registrato un incremento notevole delle coperture vaccinali calcolate al 24° mese di vita, assestate ormai, per tutte le obbligatorie, al di sopra della soglia del 95%.

Nelle province come Forlì, Cesena e Rimini, che tradizionalmente si assestano su coperture più basse, vi è stato un visibile aumento arrivando a superare, o quantomeno ad avvicinarsi molto alla soglia del 95% e mettendo complessivamente a segno, da dicembre a giugno, una crescita di 2 punti percentuali; in particolare Rimini evidenzia un recupero massiccio su tutte le vaccinazioni, passando dall'88,3% al 93,4% di copertura per morbillo, parotite e rosolia.

Coperture vaccinali (%) al 24° mese in Emilia-Romagna. Confronto Anni 2018 e 2019

COPERTURE AL 24° MESE - COORTE 2016 - CONTRONTO DATI 31.12.2018 E 30.06.2019

	POLIO		DIFTERITE		TETANO		HEPB PEDIATRICO		PERTOSSE		HIB - HAEMOPHILUS INFLUENZAE TIPO B		PNEUMOCOCCO		MPR		MENINGOCOCCO C	
	31.12.2018	30.06.2019	31.12.2018	30.06.2019	31.12.2018	30.06.2019	31.12.2018	30.06.2019	31.12.2018	30.06.2019	31.12.2018	30.06.2019	31.12.2018	30.06.2019	31.12.2018	30.06.2019	31.12.2018	30.06.2019
Piacenza	94,2	95,2	94,1	95,1	94,2	95,2	93,9	95,1	94,1	95,1	93,2	94,0	92,3	92,7	93,0	95,2	91,2	92,9
Parma	97,1	99,8	97,1	99,8	97,1	99,8	97,0	99,7	97,1	99,8	96,9	99,5	96,0	98,3	94,1	98,4	93,1	96,7
Reggio Emilia	96,9	97,7	96,8	97,5	96,9	97,6	96,4	97,2	96,8	97,5	96,0	96,4	93,7	94,2	94,5	96,3	93,6	95,6
Modena	96,1	97,3	96,1	97,1	96,2	97,3	96,0	97,1	96,1	97,1	95,7	96,5	94,8	95,5	94,3	96,6	93,8	95,9
Bologna	95,6	97,9	95,6	97,8	95,6	97,9	95,4	97,5	95,6	97,8	95,0	96,9	93,4	94,8	93,7	96,9	92,0	94,6
Imola	96,5	98,5	96,6	98,6	96,7	98,6	96,7	98,7	96,6	98,6	95,8	97,9	95,0	96,0	94,4	97,6	93,1	95,3
Ferrara	94,6	95,3	94,6	95,2	94,6	95,3	94,7	95,4	94,6	95,2	94,4	95,0	93,5	94,0	93,5	95,2	91,9	93,6
Romagna	94,9	96,8	94,8	96,8	94,9	96,9	94,6	96,6	94,8	96,8	94,3	96,0	93,0	94,3	91,9	95,7	89,9	92,5
Ravenna	97,0	98,7	96,9	98,8	97,0	98,9	96,7	98,7	96,9	98,8	96,5	98,2	95,2	96,4	95,7	98,6	94,1	96,1
Forlì	94,9	96,6	94,9	96,5	95,0	96,6	94,1	96,3	94,9	96,5	94,1	95,3	92,6	93,8	90,9	94,6	88,5	91,4
Cesena	95,3	96,9	95,2	96,7	95,3	97,2	95,2	96,7	95,2	96,7	94,6	95,7	93,2	94,1	91,7	95,4	89,8	92,7
Rimini	92,3	94,8	92,3	94,8	92,4	94,8	92,2	94,6	92,3	94,7	91,9	94,3	90,7	92,3	88,3	93,4	86,3	88,9
RER	95,7	97,4	95,7	97,3	95,7	97,4	95,5	97,2	95,7	97,3	95,2	96,6	93,8	94,9	93,5	96,5	92,1	94,5

Oltre alle vaccinazioni obbligatorie ve ne sono altre ugualmente importanti dal punto di vista della tutela dell'individuo e della collettività come quelle contro il rotavirus, il meningococco tetravalente ACW135Y, il meningococco B e lo pneumococco.

Anche per queste vaccinazioni non obbligatorie, ma solo raccomandate, sono stati raggiunti importanti risultati con un aumento deciso e coperture sempre più vicine al 95%: per il meningococco C si passa dal 92,1% di copertura, al 31/12/2018, al 94,5% del 30/06/2019, per lo pneumococco dal 93,8% al 94,9% nello stesso periodo.

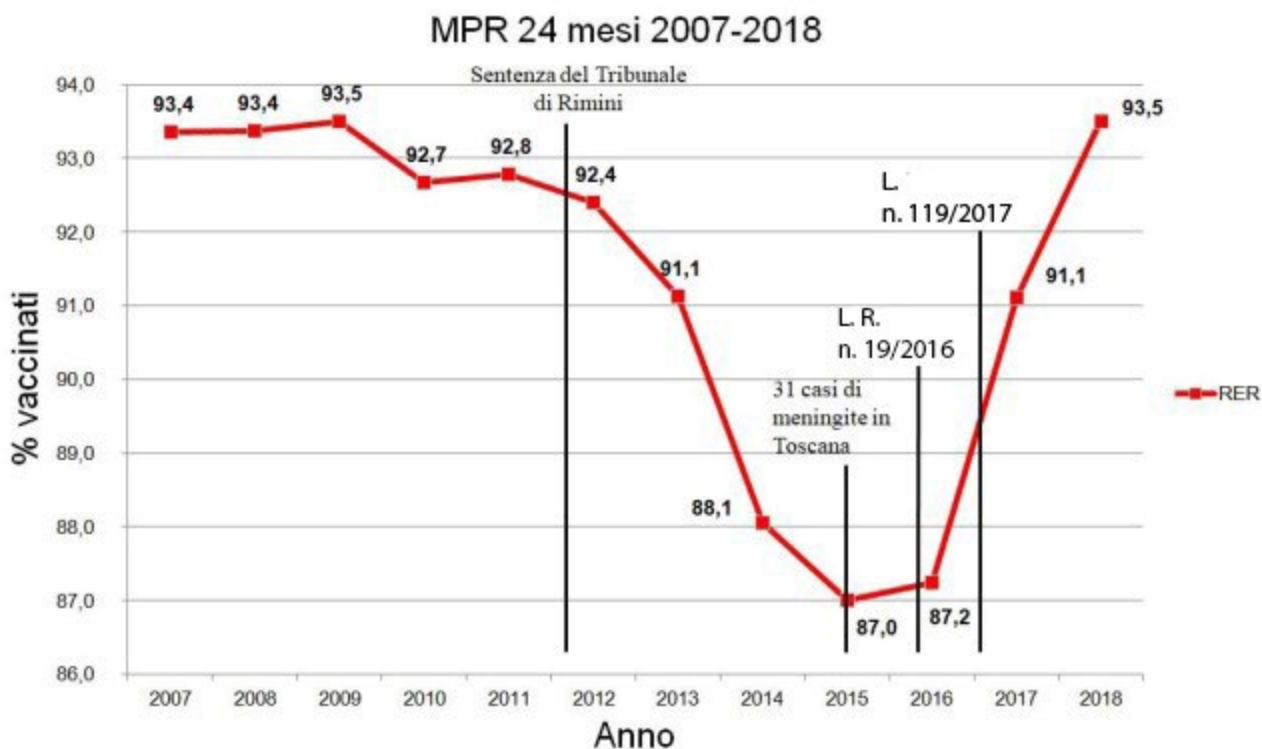
Per quanto riguarda la corretta attuazione delle strategie di prevenzione delle malattie trasmissibili, è stata realizzata anche una specifica campagna informativa per la promozione delle vaccinazioni nell'infanzia e nell'adolescenza mediante l'acquisizione di:

- spazi di informazioni nelle tv e quotidiani locali;
- servizi di stampa di materiali informativi (calendari vaccinali; locandine; opuscoli) distribuiti a tutte le Aziende sanitarie e ospedaliere regionali (punti nascita e pediatrie di comunità); ai Comuni sedi di servizi per l'infanzia, pubblici e privati, alle farmacie ed ai centri che intercettano le famiglie con bambini in età 0-6 anni.

Sono stati inoltre attivati servizi di informazione dedicata (telefono e e-mail) per rispondere a quesiti, pareri, informazioni in tempo reale. Inoltre, sono stati implementati i "fascicoli sanitari regionali" con le informazioni aggiornate sulle vaccinazioni effettuate.

La Figura 1 sotto riportata evidenzia gli importanti risultati raggiunti con l'aumento delle coperture vaccinali dalla data d' introduzione dell'obbligo vaccinale nella legge regionale 19/2016.

Figura 1 - Andamento delle coperture vaccinali periodo 2007-2018



6. La complessità del sistema dei costi in rapporto a diversi modelli organizzativi e andamento dei finanziamenti regionali e statali al sistema dei servizi educativi per la prima infanzia

Per una valutazione dei costi, che dia conto della complessità che caratterizza il sistema dei servizi educativi, occorre considerare che il servizio “nidi per l’infanzia”, sul quale concentrare l’attenzione per prevalenza di tipologia, non è un servizio omogeneo, facilmente definibile, ma è un servizio multidimensionale, complesso, articolato di fatto in più servizi.

Con riferimento alla qualità, ognuna delle prestazioni che concorre a definire il servizio nido d’infanzia può essere erogata a livelli qualitativi molto diversi (che dipendono, ad esempio, dal programma di formazione degli educatori anche in relazione al contratto di lavoro, dall’avere o meno la cucina interna, dal numero di metri quadri di verde di cui ciascun bimbo dispone); ogni nido è, inoltre, caratterizzato da un insieme di prestazioni diverse (ad esempio può offrire o meno il servizio di prolungamento orario, o il servizio estivo). A parità di qualità dei servizi offerti, queste diverse caratteristiche comportano costi anch’essi diversi².

Di riflesso, tali elementi vengono in considerazione, nella definizione dei livelli di qualità nelle gare d’appalto per la gestione dei servizi. Nelle procedure di affidamento della gestione di servizi educativi per la prima infanzia, saranno, infatti, da rispettare i requisiti strutturali e organizzativi previsti dalla normativa europea e nazionale, nonché dalla LR 19/2016 e relative direttive applicative sull’autorizzazione al funzionamento e sull’accreditamento dei Nidi d’infanzia in Emilia-Romagna, precipuamente orientati a sostenere la qualificazione del sistema integrato. Ma oltre a tali requisiti, ulteriori elementi qualitativi, da individuare con criteri e pesi specifici, possono risultare rilevanti, nelle procedure di scelta del contraente, per la valutazione delle offerte economicamente più vantaggiose, criterio prevalente nell’aggiudicazione degli appalti di servizi ad alta intensità di manodopera³.

Alla definizione dei criteri di qualità, dev’essere quindi abbinata un’attenta ricostruzione dei costi, per l’indicazione del prezzo/base d’asta di gara, attraverso la valorizzazione economica dei diversi fattori produttivi che compongono le singole voci di costo.

Considerata la rilevanza di questi aspetti, nel corso del 2018/19 nell’ambito del “Tavolo tecnico per la definizione delle direttive in materia di servizi per la prima infanzia”⁴, richiamato in precedenza nel paragrafo 4, è stato condotto un confronto accurato, con rappresentanti dei Comuni e delle Associazioni dei soggetti gestori privati, per individuare, anche sulla base di concrete esperienze maturate nell’affidamento della gestione di tali servizi, uno standard di riferimento sulle voci di costo, da prevedere nelle gare d’appalto al fine di garantire la qualità dei servizi.

² *Federalismo e costi standard Il caso dei nidi d’infanzia in Emilia-Romagna*, CAPP Centro di Analisi delle Politiche pubbliche Dipartimento di Economia Politica - Università di Modena e Reggio Emilia, 2010

³ I servizi ad alta intensità di manodopera sono definiti, dall’art. 50 D.Lgs. 50/2016, quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell’importo totale del contratto, per essi il criterio di aggiudicazione previsto dall’art.95, c.3 lett. a) è quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.

⁴ Il Tavolo ha contribuito sia alla stesura della DGR 1564/2017 sui requisiti e le procedure per l’autorizzazione al funzionamento, sia alla stesura della direttiva sull’accreditamento, approvata a maggio 2019 (DGR 704/2019).

COSTI DIRETTI	
Personale	educativo ausiliario coordinatore pedagogico formazione del personale
ALTRI COSTI DIRETTI	
Ristorazione	pasti/alimenti
Materiali di consumo	attività didattiche materiali di consumo abbonamenti libri e servizi
Assicurazioni	assicurazione bambini
Prestazioni varie	spese bolli e contrattuali e pubblicazione bando di gara pulizie locali e vigilanza servizio controllo e monitoraggio e disinfestazione presidio sicurezza adempimenti L.81/2008
Utenze	energia acqua gas e riscaldamento rifiuti telefonia
Manutenzioni	manutenzioni ordinarie manutenzione ordinarie area verde
SPESE GENERALI	
UTILE DI IMPRESA	

Tali elementi rappresentano un'indicazione di riferimento per le stazioni appaltanti e sono stati inseriti in allegato alla DGR 704/2019 approvata.

I nidi si differenziano poi in ragione delle caratteristiche dell'utenza che sono chiamati a soddisfare: bimbi con disabilità, di cui la LR 19/2016 riconosce pienamente il diritto di accesso, e "bimbi lattanti" (di età inferiore ai dodici mesi) comportano, ad esempio, costi superiori. Così come l'incidenza dei bimbi con servizi a tempo parziale può dipendere, più che da scelte del gestore, dal contesto socioeconomico e familiare: il peso e l'articolazione dell'occupazione femminile, la presenza di nonni disponibili a svolgere funzioni di custodia, ecc.

I costi differiscono, inoltre, in ragione della forma gestionale del nido, ossia: a gestione diretta comunale, da un lato, o indiretta (con affidamento a terzi) e convenzionata (con un trasferimento collegato ad un numero di posti con caratteristiche specifiche di funzionamento), dall'altro.

La struttura dei costi fra queste due grandi tipologie di gestione differisce principalmente per quanto riguarda la spesa per il personale educativo e ausiliario (in ragione della diversa natura delle forme contrattuali).

A partire da questa riflessione, si è provveduto ad analizzare i costi di 636 servizi con tipologia "Nido d'infanzia".

Per potere effettuare un'analisi dei costi sui dati a disposizione è necessaria una ricostruzione del *campione* su cui basarla. La metodologia seguita per estrarre un campione dai 1.233 servizi nell'anno 2018-2019 ha previsto le seguenti fasi:

- dapprima sono stati selezionati quei servizi che negli ultimi sei anni presentavano un'indicazione dei costi, ritenuta attendibile nell'andamento storico;
- successivamente si è operata una ulteriore selezione assumendo come servizi per il campionamento solo quelli che avevano indicato un costo del personale non inferiore al 60% del costo complessivo del servizio. Ciò ha permesso di ridurre la variabilità del campione.

La **Tavola 16** prende in esame i 636 Nidi d'infanzia suddivisi per tipologia di gestione ovvero considerando la natura giuridica del titolare e del gestore.

1. Pubblico Diretto: Titolare e Gestore Pubblico
2. Pubblico Indiretto: Titolare Pubblico e Gestore Privato
3. Privato Convenzionato: Titolare privato (ovviamente anche il gestore) che ha posti convenzionati con il pubblico
4. Privato: servizio solo autorizzato con Titolare Privato senza posti convenzionati con il Pubblico.

Tavola 16 - Nidi d'infanzia - Costi medio (annuo e giornaliero) per bambino per tipologia gestione

Gestione	Costo medio annuo bambino	num	Deviazione standard (scarto quadratico medio)	Coeff. Variaz.	Giornate medie di apertura	Costo medio giornaliero bambino
Pubblico Diretto	10.652	255	2.358	22,1	204	52
Pubblico Indiretto	8.315	213	2.705	32,5	211	39
Totale pubblico	9.588	468	2.775	28,9	207	47
Privato Convvenz.	7.260	120	2.300	31,7	214	34
Privato	7.262	48	2.989	41,2	218	33
Totale Privato	7.261	168	2.507	34,5	215	34

La tavola indica il costo medio annuo per bambino, il numero di servizi presi in esame, lo scarto quadratico medio e il coefficiente di variazione; queste ultime due misure sono indicatori statistici che in sostanza indicano la dispersione dei dati attorno alla media, più il coefficiente di variazione è basso più è affidabile la media del campione. Assumendo una distribuzione approssimativamente normale dei dati lo scarto quadratico medio è quella misura per cui si può dire empiricamente che circa il 68% dei dati è compreso fra la media e lo scarto quadratico medio.

Es. Leggendo la prima riga possiamo affermare che il 68% dei dati relativi ai costi dei nidi d'infanzia pubblici a gestione diretta è compreso fra $10.652 - 2.358 = 8.294$ e $10.652 + 2.358 = 13.000$.

Dalla Tavola 16 si evidenzia che le giornate di apertura nei Nidi d'infanzia privati sono leggermente più alte di quelle nei pubblici. Il costo medio di produzione giornaliero per bambino nei Nidi d'infanzia varia tra € 34 e € 52 a seconda delle gestioni.

Si evidenzia che il "costo medio annuo" per bambino rappresenta il costo di produzione del servizio, mentre la retta media a carico delle famiglie si aggira all'incirca intorno al 25% del costo di produzione, con ampia diversificazione sulla base delle diverse regolamentazioni applicate dai soggetti gestori tra la retta minima, che può coincidere con 0 e la retta massima, che può certamente superare la retta media.

Per definire al meglio una rilevazione dei dati relativi ai servizi educativi per l'infanzia, anche con riguardo alla componente dei costi che sia raffrontabile tra le diverse regioni italiane, siamo in attesa dell'attivazione, da parte del Ministero dell'Istruzione, del sistema informativo coordinato con le Regioni, previsto dall'art.5, c.1 lett. e), "Funzioni e compiti dello Stato", del D.L.vo 65/2017. Al riguardo la legge di stabilità per il 2021 prevede uno stanziamento apposito.

Nella ridefinizione del nuovo assetto istituzionale la Regione, anche ai sensi del D.Lgs. 65/2017, esercita le funzioni di:

- programmazione e sviluppo del sistema integrato di educazione e di istruzione 0-6 anni;
- definizione di linee d'intervento regionali per la formazione del personale e la qualificazione del sistema;
- promozione dei Coordinamenti Pedagogici territoriali;
- sviluppo del sistema informativo regionale;
- monitoraggio del sistema dei servizi;
- definizione di standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi e disciplina delle attività di autorizzazione, accreditamento e vigilanza.

Per quanto riguarda la ripartizione delle risorse regionali, sulla base degli indirizzi approvati dall'Assemblea Legislativa, la Giunta provvede annualmente ad attribuire direttamente ai Comuni/Unioni le quote di finanziamento. Per quanto riguarda, invece, le risorse del fondo statale, di cui all'art.12 dello stesso D.Lgs., ancora sulla base degli indirizzi approvati dall'Assemblea Legislativa che definiscono le priorità, la Giunta programma gli interventi, individua i beneficiari e quantifica le risorse affinché il Ministero dell'Istruzione proceda all'erogazione diretta ai Comuni/Unioni.

L'erogazione diretta delle risorse agli Enti locali da parte della Regione, con il superamento del ruolo intermedio precedentemente svolto dalle Province, ha generato una significativa riduzione dei tempi di erogazione dei finanziamenti ed un complessivo efficientamento delle procedure. L'introduzione dei finanziamenti statali a partire dal 2017 ha trovato nella Regione Emilia-Romagna un modello per l'erogazione delle risorse già organizzato e collaudato.

Occorre evidenziare che, in un'ottica di realizzazione del sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 anni, permangono comunque due sistemi a distinta identità, di cui uno relativo ai servizi educativi 0-3 e uno relativo alle scuole dell'infanzia 3-6. Nel primo caso i protagonisti sono i Gestori pubblici e privati, Comuni/Unioni, Regione, Ministero dell'Istruzione, nel secondo i principali attori sono le Scuole dell'infanzia, Comuni/Unioni, Province (che mantengono un ruolo sul diritto

allo studio e sull'edilizia scolastica), Regione, Ministero dell'Istruzione (per esso l'Ufficio Scolastico Regionale, tra le molte funzioni, rilascia la parità scolastica ed esercita la vigilanza sulle scuole paritarie).

Fino all'anno 2017 il sistema regionale dei servizi per la prima infanzia è stato sviluppato, consolidato e qualificato con costanti risorse regionali annuali. I finanziamenti statali, quando presenti, prevedevano interventi su specifiche progettualità e, in assenza di un fondo dedicato, erano previsti da diverse Amministrazioni statali (Politiche sociali, Dipartimento Politiche per la Famiglia, Pari Opportunità, altri). Con l'approvazione della normativa statale (Legge 107/2015 e D.Lgs. 65/2017) il sistema regionale dei servizi per l'infanzia ha iniziato a beneficiare di interventi costanti, nella coerenza delle programmazioni, e di compiuti standard di riferimento.

La tabella sotto riportata, includendo l'anno finanziario 2016, evidenzia gli esiti del cambiamento

Risorse per il sistema dei servizi infanzia					
Fondi	2016	2017	2018	2019	Complessivo
Fondo Regionale (L.R. 19/2016)	7.581.000,00	7.304.284,01	7.250.000,00	7.250.000,00	47.700.872,94
Misura sperimentale per abbattere rette	---	---	---	18.315.588,93	
Fondo Statale istituito dal 2017 (D.Lgs. 65/2017)	---	20.308.143,00	20.308.143,00	21.045.487,36	59.760.206,05
TOTALE	7.581.000,00	27.612.427,01	27.558.143,00	46.611.076,29	107.461.078,99

7. Prima analisi della misura regionale per facilitare l'accesso ai servizi educativi

Con la normativa nazionale, L. 107/2015 e D. Lgs 65/2017, viene sancita maggiormente l'esigenza di raccordare in prospettiva di continuità i servizi educativi per la prima infanzia e la scuola dell'infanzia, valorizzando l'esperienza educativa dalla nascita ai sei anni con la costruzione di un percorso educativo, che si raccorda attraverso le *Linee pedagogiche per il sistema integrato 0-6*, attualmente poste in consultazione nazionale dal Ministero dell'Istruzione. Con questo processo verranno meglio delineati, in aderenza ai principi propri dell'ordinamento europeo, linee guida ed indirizzi per servizi educativi di qualità, con la finalità di garantire sin dalla nascita pari opportunità di educazione e d'istruzione, di cura, di relazione e di gioco a tutte le bambine e a tutti i bambini, per concorrere ad eliminare le disuguaglianze economiche, sociali, culturali.

La Regione Emilia-Romagna, come evidenziato nei paragrafi precedenti, si è dotata nel tempo di strumenti di regolamentazione e programmazione per sostenere il funzionamento e la qualificazione del sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia, in coerenza con quanto previsto dalla normativa statale del settore e con gli orientamenti europei.

La L.R. n. 19/2016 "Servizi educativi per la prima infanzia. Abrogazione della L.R. n. 1 del 10 gennaio 2000" sancisce che la Regione ritiene essenziale investire sull'infanzia e sulle giovani generazioni con interventi e servizi di qualità, disciplinando la realizzazione ed il funzionamento dei servizi educativi per la prima infanzia in Emilia-Romagna.

Quanto stabilito dalla normativa si collega, infatti, ai diversi approfondimenti scientifici, nazionali e internazionali, i cui esiti hanno dato rilievo all'importanza di:

- promuovere i servizi di qualità rivolti ai bambini in quanto possono essere un supporto fondamentale nel sostenere le famiglie nel loro ruolo di cura ed educazione ed anche nel promuovere buone pratiche per lo sviluppo del bambino e prevenire disuguaglianze;
- promuovere l'adozione di tutte le misure possibili per offrire opportunità di frequenza dei bambini in età 0-3 a servizi educativi di qualità, assicurandone il più possibile la disponibilità e l'accesso.

In continuità normativa, l'Assemblea Legislativa ha emanato gli indirizzi di programmazione regionale per il triennio 2018-2020 individuando, tra le indicazioni prioritarie per il consolidamento della rete dei servizi educativi, quella di sostenere adeguate politiche tariffarie finalizzate al contenimento delle rette (deliberazione AL n.156/2018, recante "Indirizzi di programmazione degli interventi per il consolidamento e la qualificazione del sistema integrato dei servizi educativi per l'infanzia per i bambini in età 0-3 anni con un progressivo orientamento alla creazione di un sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino ai 6 anni").

Tale indirizzo, precipuamente orientato ad offrire alle bambine, ai bambini e alle loro famiglie maggiore facilità di accesso a esperienze di educazione e cura nei servizi educativi per la prima infanzia, ha trovato applicazione con la definizione di una nuova misura sperimentale di sostegno economico alle famiglie, denominata "Al nido con la Regione", introdotta nel 2019 (DGR 1338/2019).

Prima di passare all'analisi della misura, si evidenzia quanto disposto dalla legge regionale all'*art. 6- Accesso ai servizi e contribuzione ai costi*:

(...) "Nei servizi educativi pubblici e a finanziamento pubblico l'accesso è aperto ai bambini e alle bambine, senza distinzione di sesso, religione, etnia e gruppo sociale, anche se di nazionalità straniera o apolidi. Tali servizi favoriscono in particolare l'inserimento dei bambini disabili o in situazione di svantaggio sociale e culturale e promuovono l'interculturalità."

(...) “Nei servizi educativi per la prima infanzia gestiti dai soggetti pubblici (a gestione diretta e indiretta) e dai soggetti privati convenzionati (lettere a), b), c), d) dell'articolo 5) devono essere previsti:

- a) il diritto all'accesso per i bambini disabili e svantaggiati;
- b) la partecipazione degli utenti, secondo un criterio di progressività, alle spese di gestione dei servizi attraverso forme di contribuzione differenziata in relazione alle condizioni socioeconomiche delle famiglie e sulla base di criteri di equità e di tutela delle fasce sociali meno abbienti, nel rispetto della vigente normativa in materia di condizioni economiche richieste per l'accesso alle prestazioni assistenziali, sanitarie e sociali agevolate.”

In applicazione dei criteri stabiliti dalla DAL 156/2018, la misura sperimentale introdotta con DGR 1338/2019 è stata finalizzata *“a sostenere l’abbattimento delle rette di frequenza ai servizi educativi per la prima infanzia, pubblici o privati convenzionati di cui alla LR 19/2016, attraverso apposito trasferimento di risorse ai Comuni/Unioni per realizzare un sostegno economico alle famiglie con dichiarazione ISEE non superiore ai € 26.000, i cui bambini”* fossero *“iscritti per l’anno educativo 2019-2020”*. Il riparto delle risorse regionali tra i Comuni dell’Emilia-Romagna è stato effettuato assumendo come criterio il numero dei bambini iscritti/frequentanti i servizi educativi del singolo Comune o dell’Unione di Comuni nel 2018-2019, acquisiti attraverso la rilevazione del sistema informativo regionale per i servizi educativi per la prima infanzia.

La sperimentazione regionale ha trasferito ai Comuni/Unioni il finanziamento di 18mln 250mila euro quale sostegno economico alle famiglie per l’anno educativo 2019-2020, per l’abbattimento delle rette/tariffe di frequenza ai servizi educativi per la prima infanzia a titolarità pubblica (gestione diretta o indiretta) o servizi a titolarità e gestione privata, solo se convenzionati con Comuni/Unioni di Comuni, secondo i requisiti di qualità stabiliti dalla normativa regionale.

Per una prima acquisizione di elementi che consentano di verificare l’efficacia dell’introduzione della misura *“Al nido con la Regione”*, al fine di realizzare l’abbattimento delle rette di frequenza ai servizi educativi per la prima infanzia pubblici e privati convenzionati, si possono evidenziare i risultati della ricerca condotta da Unimore - Centro di analisi delle Politiche pubbliche - Dipartimento di Economia *“Marco Biagi”* dell’Università degli studi di Modena e Reggio Emilia, che, nell’ambito di un’indagine più ampia, ha sviluppato alcune valutazioni sugli effetti iniziali ottenuti dalla misura regionale⁵.

A distanza di quattro mesi dall’approvazione della misura *“Al nido con la Regione”*, la ricerca si è concentrata sugli effetti della misura sui sistemi tariffari dei Comuni capoluogo.

Per effettuare un confronto prima e dopo gli effetti della misura, si è proceduto ad individuare dapprima la struttura delle rette nell’anno 2018-2019, ossia quelle antecedenti l’approvazione della misura regionale, ricavando poi le tariffe 2019-2020, derivanti dalle riduzioni realizzate con il finanziamento regionale, per calcolare le variazioni di costo nei Comuni.

I Comuni, che hanno la possibilità di definire autonomamente agevolazioni sulle rette, dovevano rispettare unicamente il vincolo della soglia dei € 26.000 di ISEE, ma nel concreto, potendo

⁵ *Scale di equivalenza e contributo delle famiglie al costo dei servizi educativi per la prima infanzia*, Massimo Baldini e Andrea Barigazzi, CAPP Centro di Analisi delle Politiche pubbliche Dipartimento di Economia *“Marco Biagi”* - Università di Modena e Reggio Emilia, 2019.

determinare liberamente la struttura di altre agevolazioni⁶, la situazione che ne è risultata in alcuni Comuni ha visto riduzioni delle rette anche per nuclei con ISEE superiore alla soglia indicata.

L'indagine evidenzia una generalizzata diminuzione delle rette, con differenze più incisive in alcuni territori, rispetto ad altri, a seconda delle agevolazioni stabilite in autonomia dai Comuni.

La Tavola 17 presenta la riduzione media percentuale ottenuta nei capoluoghi da una famiglia con figlio unico a seguito dell'introduzione della misura "Al nido con la Regione", ovvero indica quanto è costato in meno il servizio nel 2019/20 rispetto all'anno precedente. Si nota immediatamente il forte abbattimento delle rette e, allo stesso tempo, la diversità degli effetti tra un Comune e l'altro.

Tavola 17 - Riduzione media percentuale delle tariffe 2019/20 rispetto a quelle 2018/19 per i Comuni capoluogo. Nucleo familiare¹ (due genitori lavoratori e un minore che frequenta il nido)

	Bologna	Modena	Reggio- Emilia	Parma	Piacenza	Ferrara	Ravenna	Forlì	Rimini
Riduzione media fascia di reddito bassa (ISE 5000-25000)	50,0%	46,5%	39,0%	57,1%	50,0%	60,2%	40,0%	32,0%	40,0%
Riduzione media fascia di reddito medio-bassa (ISE 30000-50000)	44,6%	45,2%	19,4%	40,0%	45,0%	59,9%	37,5%	32,0%	27,1%
Riduzione media fascia di reddito medio-alta (ISE 55000-80000)	17,5%	9,5%	18,9%	11,2%	13,2%	60,0%	8,1%	9,5%	6,5%
Riduzione media fascia di reddito alta (ISE 85000-110000)	0,0%	0,0%	16,9%	0,0%	0,0%	49,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Riduzione media totale (ISE 5000-110000)	15,6%	15,5%	19,7%	13,4%	16,6%	55,2%	10,2%	12,1%	11,6%

La stessa tavola permette inoltre di diversificare l'impatto della misura in base alla condizione economica degli utenti. Le famiglie sono infatti divise in quattro macrocategorie:

- fascia di reddito bassa: composta da nuclei con ISE⁷ fino a € 25.000 (ISEE fino a € 10.500 circa per questa tipologia familiare);

⁶ La ricerca sopra citata dedica ampio approfondimento alla comparazione delle "regole di tariffazione" applicate in 8 Comuni o Unioni di Comuni dell'Emilia-Romagna, in particolare, nei servizi nidi d'infanzia. Oltre a definire le regole di compartecipazione alle rette da parte delle famiglie, ogni Comune può prevedere differenti agevolazioni e sconti in base al reddito o alla condizione pluri-utenza del servizio, come nei casi di famiglie con più figli.

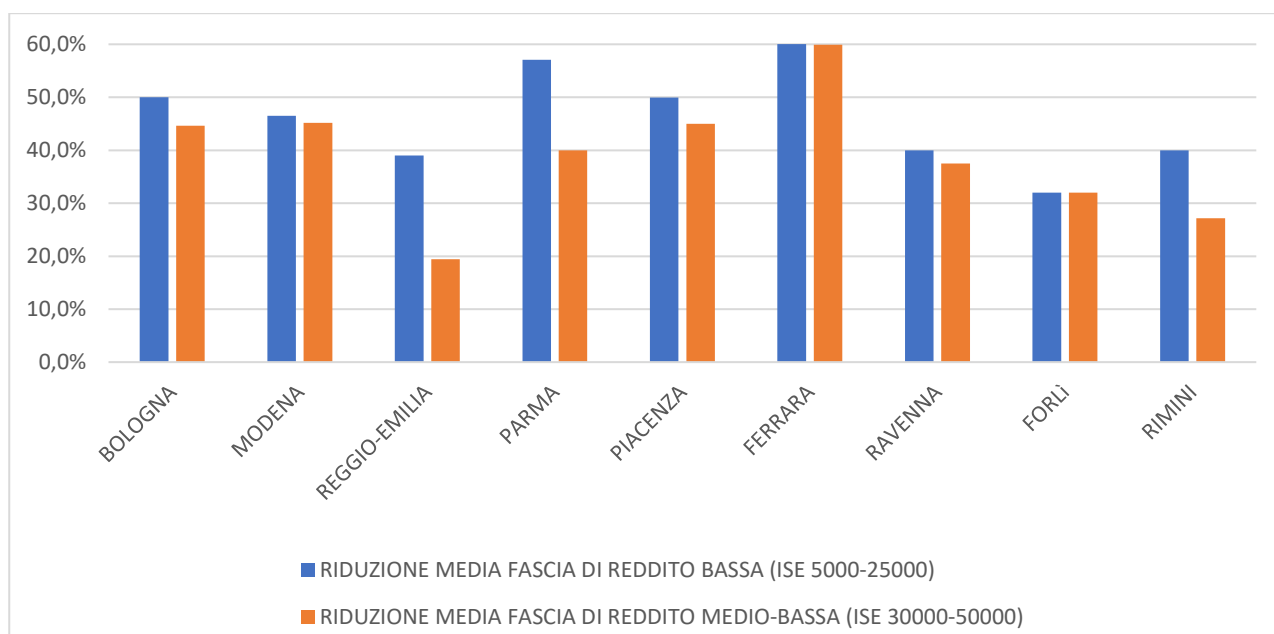
⁷ L'ISE è un parametro che determina la situazione economica del nucleo familiare. Questo parametro scaturisce dalla somma dei redditi e del 20% del patrimonio mobiliare e immobiliare di tutto il nucleo familiare.

L'ISEE scaturisce invece dal rapporto tra l'ISE e il numero dei componenti del nucleo familiare in base ad una scala di equivalenza stabilita dalla legge.

- fascia di reddito medio-bassa: ISE compreso tra € 30.000 € e € 50.000 (ISEE tra € 12.000 e € 21.000 circa per questa tipologia familiare);
- fascia di reddito medio-alta: ISE compreso tra € 55.000 € e € 80.000 (ISEE tra € 23.000 e € 34.000 circa per questa tipologia familiare);
- fascia di reddito alta: ISE compreso tra € 85.000 € e € 110.000 (ISEE tra € 36.000 € e € 47.000 circa per questa tipologia familiare).

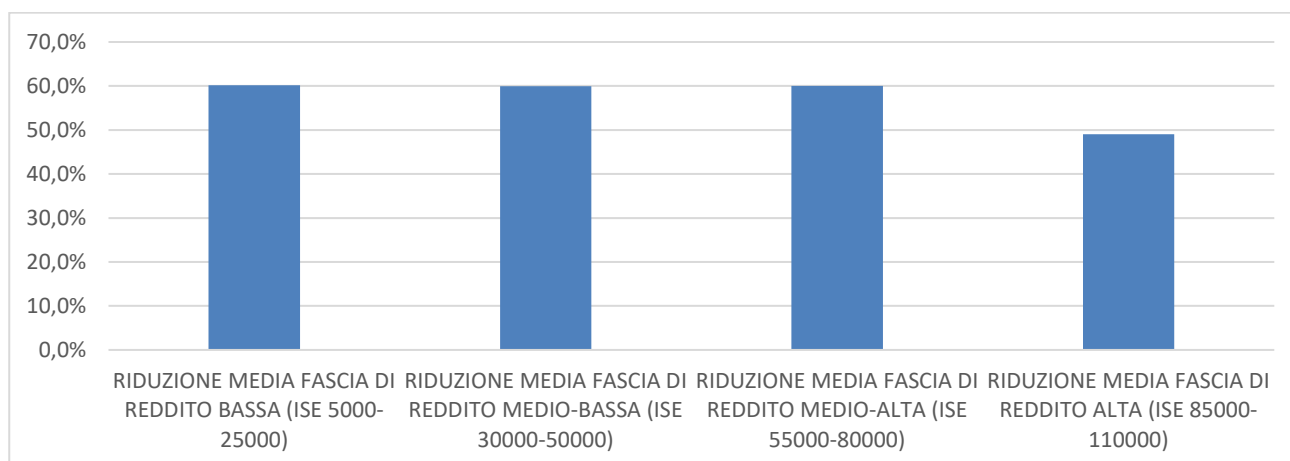
Nella rappresentazione della **Figura 2** si possono vedere le incisive riduzioni che si sono realizzate nei primi due gruppi, fascia di reddito bassa e medio-bassa, i quali rientrano nella soglia di interesse dei € 26.000 di ISEE prefissata dalla Regione. Gli sconti per queste classi superano nella maggior parte dei casi il 40%. La prima fascia è anche quella che vede gli abbattimenti percentuali più alti, confermando la maggiore attenzione verso la categoria reddituale più debole. Tuttavia, anche all'interno di questi due gruppi emergono alcune differenze.

Figura 2 - Riduzione media percentuale delle tariffe 2019/20 rispetto a quelle 2018/19 per i Comuni capoluogo. Fasce di reddito bassa e medio-bassa. Nucleo familiare 1 (due genitori lavoratori e un minore che frequenta il nido)



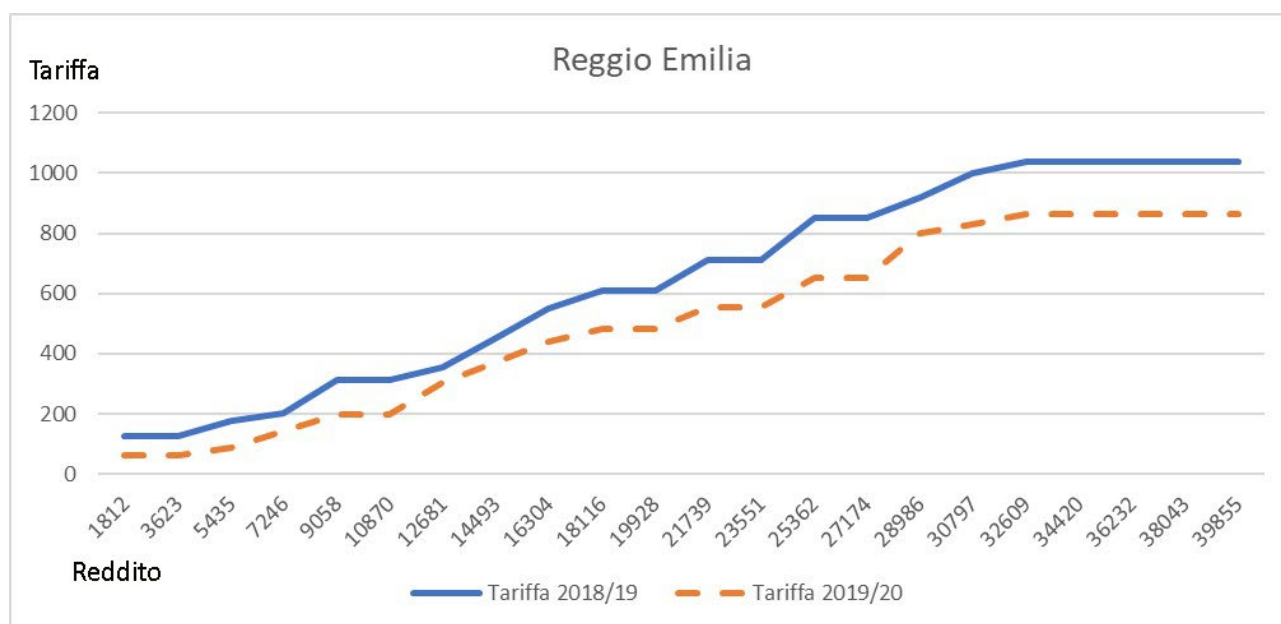
Per quanto riguarda la terza categoria di reddito, la fascia medio-alta, la riduzione è nettamente inferiore, con percentuali tra il 6,5-18,9%, con la sola eccezione del Comune di Ferrara, per il quale si evidenziano agevolazioni stabili tra il 49% e il 60% per ogni classe di Isee e che più di tutti ha ridotto le tariffe per ogni condizione economica. Per raggiungere tale obiettivo Ferrara ha integrato i trasferimenti regionali con risorse proprie.

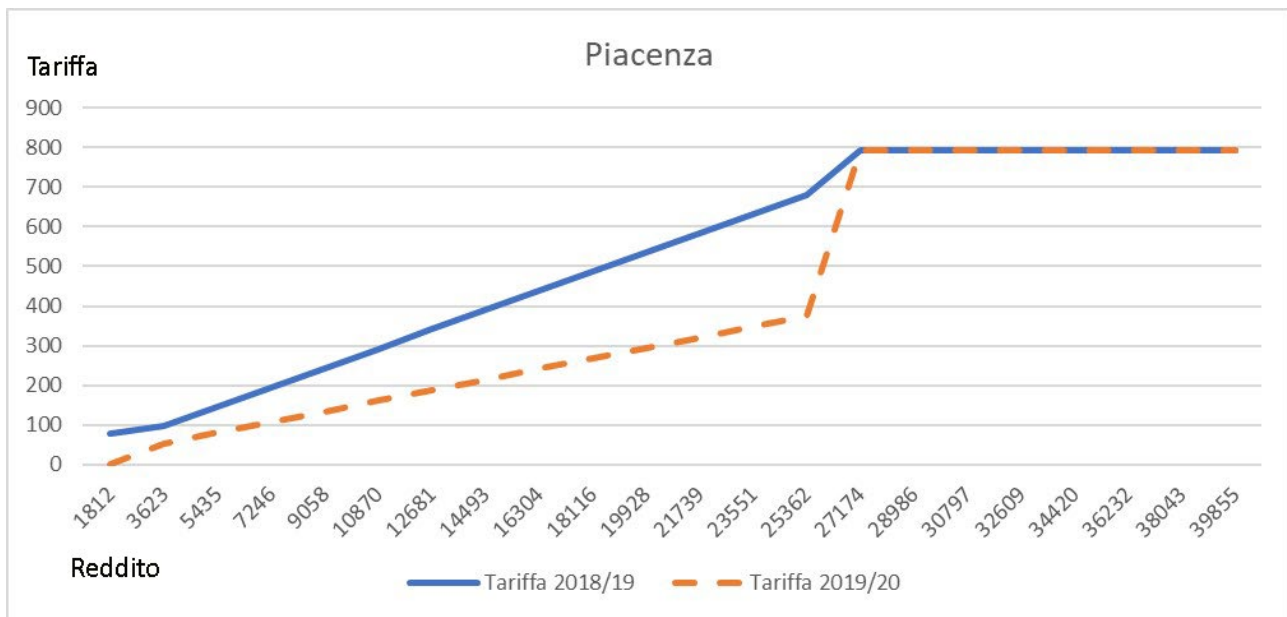
Figura 3 - Riduzione media percentuale delle tariffe 2019/20 rispetto a quelle 2018/19. Comune di Ferrara. Nucleo familiare1 (due genitori lavoratori e un minore che frequenta il nido)



Per confermare le valutazioni finora svolte, che hanno considerato il generale e significativo abbattimento delle rette e, contestualmente, dare evidenza della eterogeneità degli effetti tra i diversi Comuni è interessante andare a riprodurre l'andamento delle tariffe 2018/19 e 2019/20 nei territori di Piacenza e Reggio Emilia, prendendo il caso di un nucleo familiare composto da due genitori lavoratori e due figli frequentanti il nido (situazione pluri-utenza).

Figura 4 - Tariffe 2018/19 e 2019/20 nei Comuni di Reggio Emilia e Piacenza. Nucleo familiare 2 (due genitori lavoratori e due minori che frequentano il nido)





Reggio Emilia distribuisce lo sconto su tutti i redditi, abbassando così la curva delle rette 2019/20 in modo omogeneo. Piacenza invece applica le agevolazioni come indicato dalla Regione, cioè fino a €26.000 di ISEE. La riduzione, in questo caso, risulta più marcata rispetto a Reggio Emilia, ma si ferma una volta raggiunta la soglia dei €26.000 di ISEE, per tornare a congiungersi con l'andamento dell'anno precedente.

Un altro aspetto interessante da considerare è l'ammontare assoluto di risparmio conseguito dalle famiglie a seguito dell'introduzione della misura regionale. Relativamente a questo punto, l'analisi si è svolta in due direzioni. Da una parte sono stati quantificati i risparmi annuali in euro, dall'altra è stata calcolata l'incidenza percentuale di tali risparmi sulla condizione economica, ovvero quanto pesa la riduzione tariffaria sul reddito annuale della famiglia.

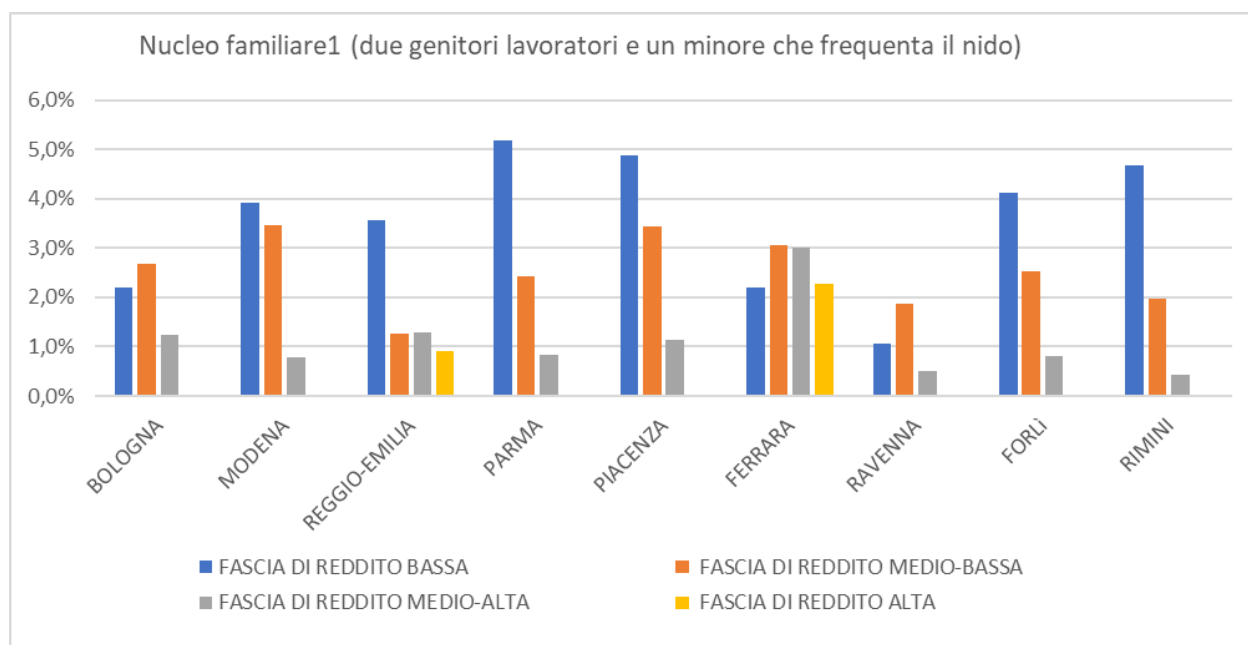
Tavola 18 - Risparmio medio annuale rispetto alle tariffe dell'anno 2018-19 nei Comuni capoluogo. Nucleo familiare1 (due genitori lavoratori e un minore che frequenta il nido). Valori in euro

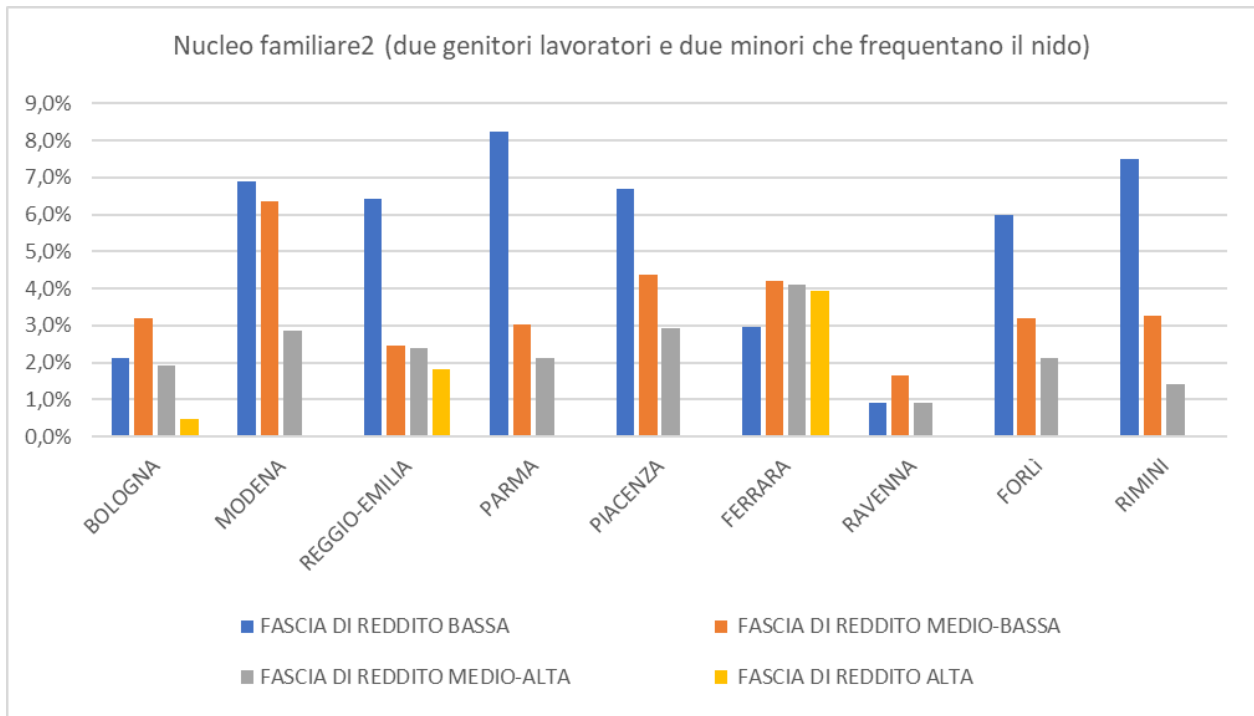
	Bologna	Modena	Reggio-Emilia	Parma	Piacenza	Ferrara	Ravenna	Forlì	Rimini
Fascia di reddito bassa	416	575	442	521	588	390	218	477	566
Fascia di reddito medio-bassa	1050	1366	520	974	1377	1230	739	1010	767
Fascia di reddito medio-alta	810	453	853	482	660	2025	286	466	247
Fascia di reddito alta	0	0	880	0	0	2163	0	0	0
Media Totale	554	564	691	471	626	1510	296	465	370

Dalla Tavola 18 si evince che, in media, il gruppo che più beneficia della misura regionale è quello rappresentato dalla fascia di reddito medio-bassa. I valori superano in diversi Comuni i € 1.000 annui e nella quasi totalità delle situazioni sono almeno due volte più grandi rispetto ai risparmi garantiti alla fascia di reddito bassa. Anche la classe medio-alta risulta meno favorita rispetto a quella medio-bassa. Il risultato conferma l'aderenza all'indicazione regionale di privilegiare gli ISEE inferiori a €26.000.

Passando a considerare l'incidenza dei risparmi sui bilanci annuali delle famiglie, è la fascia di reddito bassa quella che riceve il maggiore beneficio. I valori, in questa fascia, si attestano intorno al 3,5% di media per le famiglie con un figlio e al 5,25% di media per quelle con due figli iscritti al nido. Diversamente, per la fascia di reddito medio-bassa le percentuali scendono rispettivamente intorno al 2,5% di media per il nucleo familiare con due genitori lavoratori e un figlio al nido, e al 3,4% di media per il nucleo con due genitori lavoratori e due figli al nido.

Figura 5 - Incidenza media del risparmio a seguito della misura "Al nido con la Regione" sul reddito annuale delle famiglie nei Comuni capoluogo





Vengono, infine, presentate le variazioni che la misura regionale produce sulla progressività del sistema tariffario. Si definisce “molto progressiva” una struttura tariffaria in cui il costo della retta aumenti rapidamente rispetto al tenore di vita della famiglia: in altre parole, la progressività è alta se il rapporto tra la retta pagata da una famiglia “ricca” e quella pagata da una famiglia “povera” è elevato, bassa nel caso contrario.

In generale, la progressività aumenta in tutti i capoluoghi di provincia nel sistema di rette 2019/20 rispetto a quello dell’anno precedente. Il rapporto tra costi medi sostenuti per classe di reddito evidenzia, ad esempio, che a Bologna una famiglia con un bimbo al nido e con un reddito alto ha rette di frequenza che sono 9 volte più elevate rispetto a quelle di una famiglia con reddito medio-basso nel 2019/20. Lo stesso rapporto nel 2018/19 aveva un valore di poco superiore a 5. Allo stesso modo, a Parma il rapporto tra i costi sostenuti dai redditi medi-bassi e quelli relativi ai redditi bassi è aumentato di circa un’unità, quello tra redditi alti su medio-bassi di 1,5 e quello tra medio-alti su bassi di più di 5 volte. A Ferrara, invece, per mezzo della politica di abbassamento omogeneo delle tariffe i rapporti rimangono praticamente invariati tra un anno e l’altro.

Possiamo certamente affermare che il forte aumento della progressività sia diretta conseguenza della politica regionale di favorire le famiglie con redditi inferiori ai € 26.000 di ISEE.

Figura 7 - Progressività del sistema tariffario nel 2018/19 e nel 2019/20 nel Comune di Bologna. Nucleo familiare 1 (due genitori lavoratori con un figlio al nido)

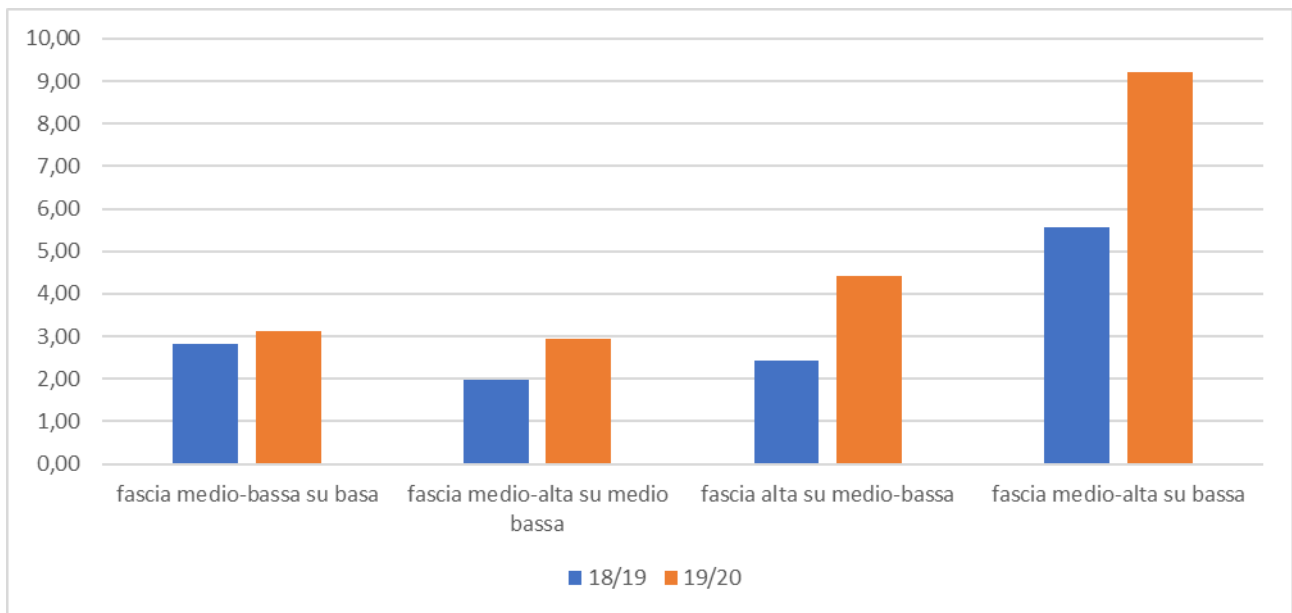


Figura 8 - Progressività del sistema tariffario nel 2018/19 e nel 2019/20 nel Comune di Parma. Nucleo familiare 1 (due genitori lavoratori con un figlio al nido)

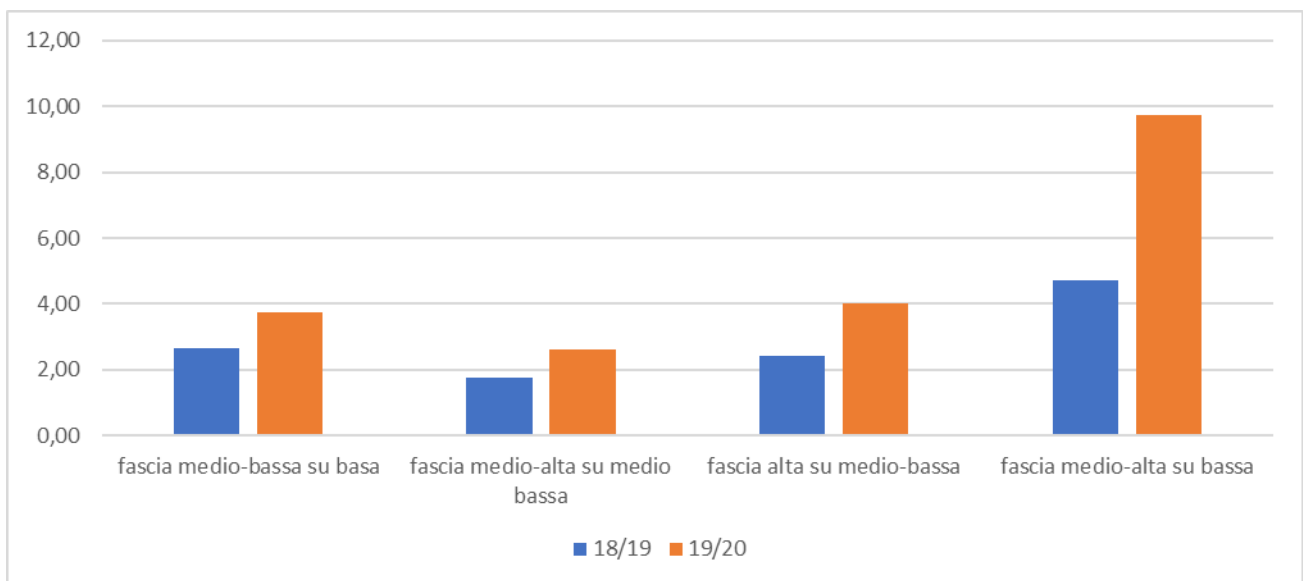
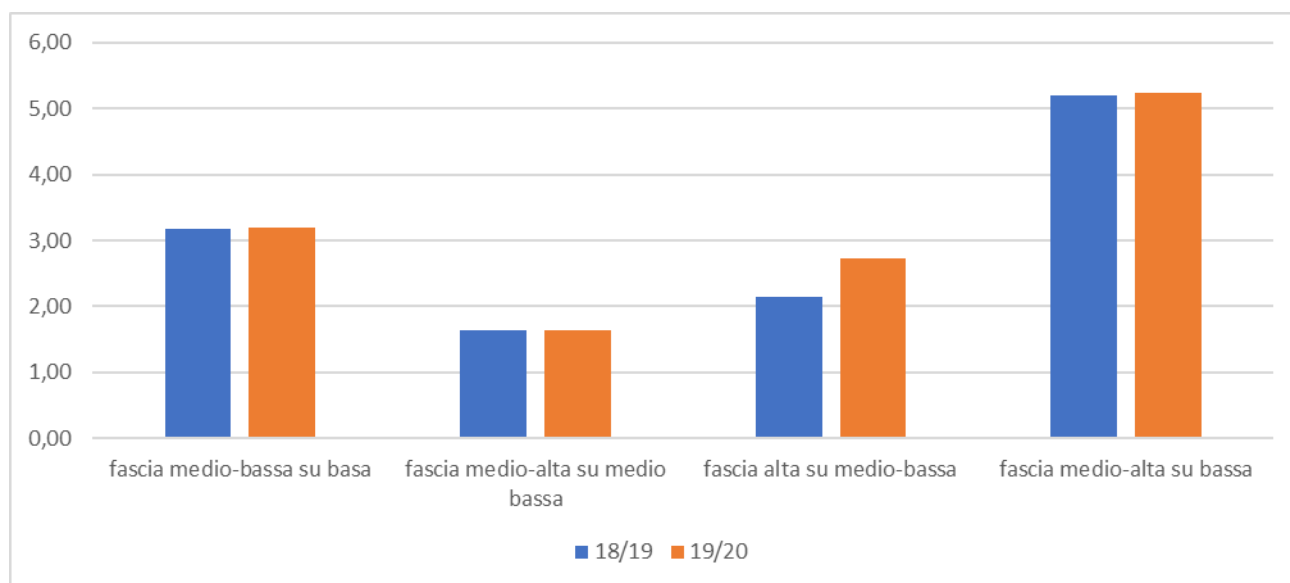


Figura 9 - Progressività del sistema tariffario nel 2018/19 e nel 2019/20 nel Comune di Ferrara. Nucleo familiare 1 (due genitori lavoratori con un figlio al nido)



Per allargare l'analisi fin qui condotta sulla portata della misura di abbattimento delle rette nei servizi educativi "Al nido con la Regione", si sono utilizzando i dati IT-SILC 2016⁸, che forniscono osservazioni statistiche sul reddito e le condizioni di vita di un campione di famiglie italiane⁹, per valutare come cambierebbe l'incidenza delle rette sui bilanci familiari dall'anno 2018/19 all'anno 2019/20.

È stato preso a riferimento il sistema tariffario del Comune di Reggio Emilia e applicato ad un campione rappresentativo delle condizioni economiche delle famiglie italiane. Sono stati individuati in esso i nuclei con figli frequentanti i nidi d'infanzia per livello di ISEE e abbinati i rispettivi redditi ISEE con le tariffe applicate dal Comune nell'anno 2018/19 e 2019/20, per calcolare l'incidenza e la progressività delle tariffe.

⁸ Il sistema statistico EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions), deliberato con Regolamento del Parlamento europeo, n. 1177/2003, costituisce una delle principali fonti di dati per i rapporti periodici dell'Unione Europea sulla situazione sociale e sulla diffusione della povertà nei paesi membri. Gli indicatori previsti dal Regolamento sono incentrati sul reddito e l'esclusione sociale, in un approccio multidimensionale al problema della povertà, e con una particolare attenzione agli aspetti di deprivazione materiale. L'Italia partecipa a tale sistema statistico con un'indagine sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie, condotta ogni anno a partire dal 2004, fornendo statistiche sia a livello trasversale (per monitorare le variazioni a livello aggregato), sia longitudinale (per misurare i cambiamenti a livello individuale su un periodo di più anni) e tali da assicurare stime a livello regionale.

⁹ L'indagine è condotta su un campione di circa 29mila famiglie (per un totale di quasi 70mila individui), distribuite in circa 640 Comuni italiani di diversa ampiezza demografica.

Tavola 19 - Incidenza sistema tariffario del Comune di Reggio Emilia nell'anno 2018/19 sul reddito di un campione rappresentativo di famiglie italiane con almeno un minore 0-2 anni che va al nido

REGGIO EMILIA 2018/19			
decile¹⁰	tariffa media annua	isee medio annuo	incidenza media annua della tariffa su isee
1	1060	4704	22,5%
2	1676	16860	9,9%
3	1696	22196	7,6%
4	2386	26267	9,1%
5	3451	32062	10,8%
6	4098	35317	11,6%
7	4975	40518	12,3%
8	5296	47175	11,2%
9	6196	57533	10,8%
10	6115	79408	7,7%
media totale	4260	40724	10,5%

La Tavola 19 mostra l'incidenza del sistema tariffario dei nidi reggiani nell'anno 2018/19 sui livelli di ISEE di un campione rappresentativo di famiglie italiane. La distribuzione del reddito è divisa in 10 classi, per ognuna di esse è indicata la tariffa media annua pagata per il servizio di nido, l'ISEE medio annuo e l'incidenza annua della tariffa sull'ISEE. Emerge dai dati che il costo dell'asilo ha una rilevanza importante sui bilanci familiari, che si attesta in media al 10,5%. Il gruppo più colpito dall'incidenza delle rette è il primo decile, ovvero i nuclei più poveri (22,5%). Per le restanti fasce, invece, l'incidenza si abbassa e si stabilisce intorno a valori tra l'8% e l'11% circa.

Con l'introduzione della misura regionale i risultati cambiano in modo evidente. L'incidenza media totale passa dal 10,5% all'8,4%, il costo medio sostenuto per il servizio dal decile più povero da €1.060 a €635 e l'incidenza dal 22,5% al 13,5%, segnando un considerevole miglioramento e un avvicinamento alla media degli altri gruppi della distribuzione (Tavola 20).

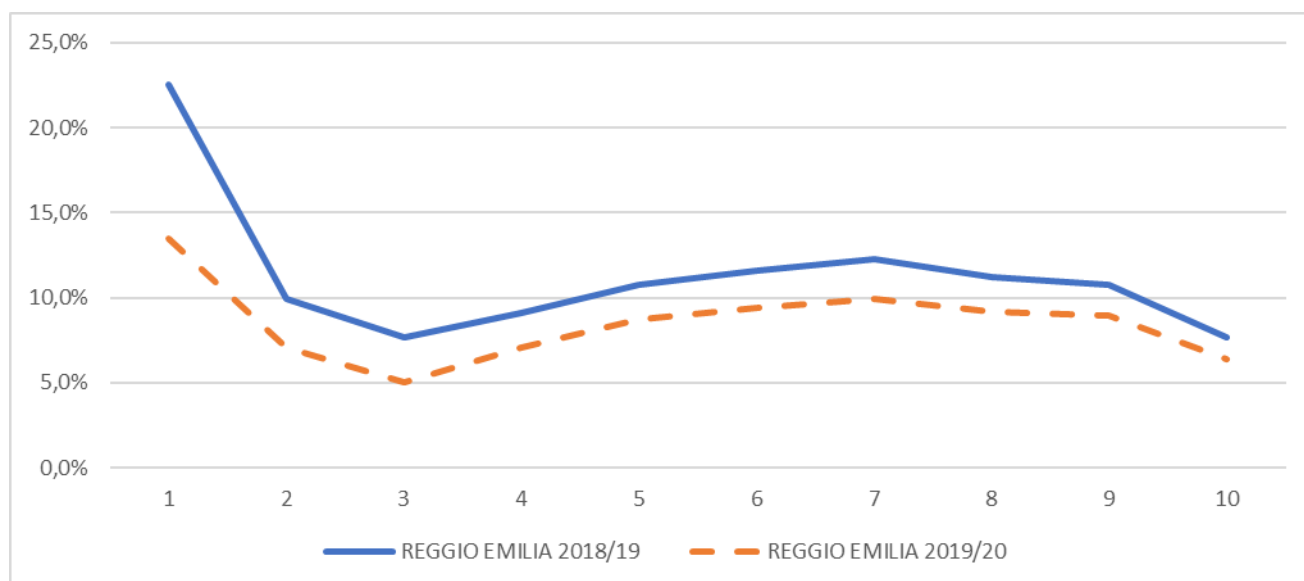
¹⁰ Nelle statistiche descrittive, il termine "decile" si riferisce ai valori che suddividono i dati sulla popolazione in dieci frammenti uguali in modo tale che ogni frammento sia rappresentativo di 1/10 della popolazione.

Tavola 20 - Incidenza sistema tariffario del Comune di Reggio Emilia nell'anno 2019/20 sul reddito di un campione rappresentativo di famiglie italiane con almeno un minore 0-2 anni che va al nido

REGGIO EMILIA 2019/20			
decile	tariffa media annua	isee medio annuo	incidenza media annua della tariffa su isee
1	635	4704	13,5%
2	1188	16860	7,0%
3	1122	22196	5,1%
4	1846	26267	7,0%
5	2804	32062	8,7%
6	3310	35317	9,4%
7	4012	40518	9,9%
8	4332	47175	9,2%
9	5150	57533	9,0%
10	5066	79408	6,4%
media totale	3441	40724	8,4%

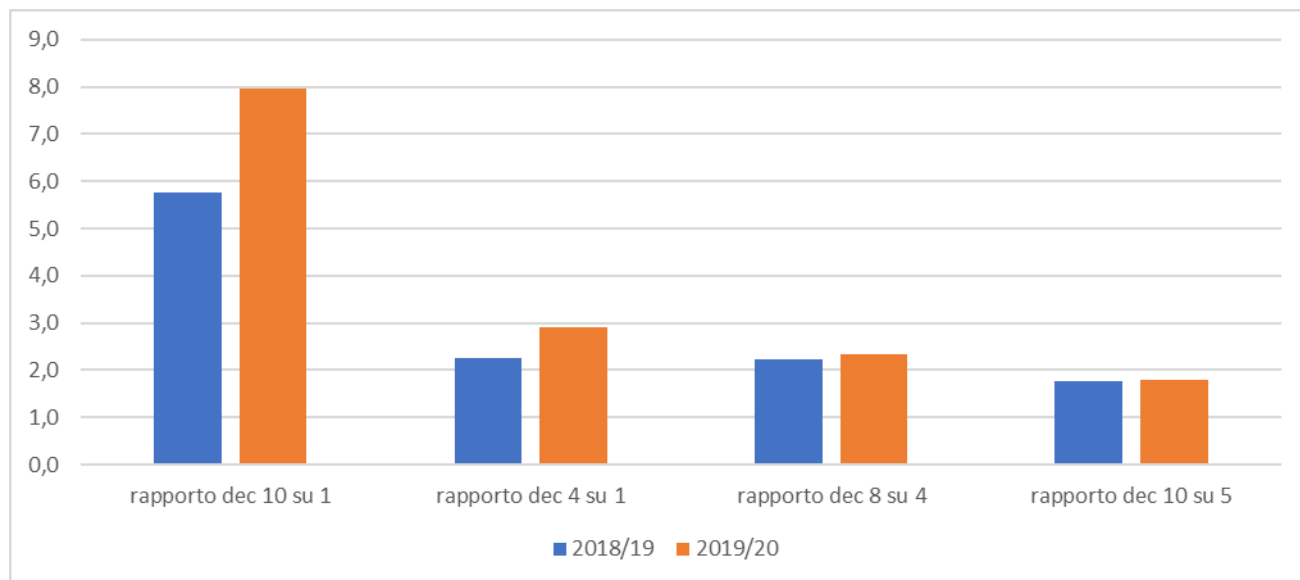
Come atteso, ogni decile vede un abbassamento delle tariffe medie, infatti, il Comune di Reggio Emilia ha applicato agevolazioni non riservate esclusivamente a ISEE inferiori a € 26.000 (figura 10). Coerentemente con quanto mostrato in precedenza, in termini di incidenza, i redditi bassi sono i più avvantaggiati dall'introduzione della misura "Al nido con la Regione" per Reggio Emilia.

Figura 10 - Confronto tra incidenza 2018/19 e 2019/20 nel Comune di Reggio Emilia



Dal lato della progressività i dati confermano quanto già sottolineato in precedenza. Con l'introduzione della misura regionale i sistemi tariffari risultano più progressivi, specialmente nei rapporti tra redditi alti (o medio alti) e redditi bassi. La figura 11 evidenzia le differenze tra l'anno 2019/20 e quello 2018/19. Una famiglia ricca pagava, nel 2018/19, meno di 6 volte quello che pagava una famiglia con ISEE molto basso, per lo stesso rapporto il valore diventa pari a 8 nel 2019/20.

Figura 11 - Progressività del sistema tariffario nel 2018/19 e nel 2019/20 nel Comune di Reggio Emilia



In conclusione, ciò che si delinea da una prima valutazione della misura "Al nido con la Regione" è una decisa diminuzione delle rette per tutti i Comuni. Seguendo l'approccio della DGR 1338/2019, la riduzione delle tariffe è più marcata per le famiglie con ISEE inferiori a € 26.000.

La progressività dei sistemi tariffari aumenta nel 2019/20 rispetto alle rette 2018/19, in particolare, nei confronti degli ISEE medio-bassi e bassi. Il deciso aumento della progressività rispetto a queste due categorie è diretta conseguenza del disegno della Regione di favorire le famiglie con redditi inferiori ai € 26.000 di ISEE.

8. Conclusioni

I mutamenti familiari, che vanno di pari passo con i profondi cambiamenti culturali, sociali ed economici degli anni più recenti, hanno progressivamente richiesto servizi per l'infanzia di qualità, capaci di innovarsi, di sostenere le scelte educative e di socializzazione, più flessibili nelle modalità organizzative, non solo luoghi con opportunità di gioco e conoscenza ma anche garanti della qualità educativa.

La normativa regionale ha quindi definito una pluralità di offerte di servizi per l'infanzia dai servizi educativi a quelli ricreativi nonché le iniziative di conciliazione. Per ciascuna tipologia di servizi per l'infanzia sono stati altresì individuati i requisiti, le modalità organizzative e le procedure per il loro funzionamento: nessun obbligo previsto (per le iniziative di conciliazione), la segnalazione certificata d'inizio attività (per i servizi ricreativi), l'autorizzazione al funzionamento per i servizi educativi e l'eventuale accreditamento per i servizi educativi (a partire dai nidi d'infanzia).

L'approvazione della legge regionale 19/2016 ha sostenuto una pluralità di offerte con le seguenti caratteristiche:

servizi educativi delineando il nido d'infanzia come tipologia di servizio educativo sul quale si orienta circa il 90% delle richieste da parte delle famiglie ed attorno al quale si diversificano una pluralità di offerte che vanno: dallo spazio bambini (massimo 5 ore al giorno e diversamente dal nido part-time senza il servizio di mensa e riposo) al centro per bambini e famiglie (per bambini e famiglie insieme), ai servizi domiciliari ed a quelli sperimentali, che nella prevalenza stanno realizzando una progettazione educativa nonché organizzativa su gruppi di bambini, in età 0-6 anni.

In relazione alla qualità dell'offerta con la direttiva 1564/2017 e 704/2019 sono stati definiti i requisiti di qualità essenziali e tra questi in particolare: la formazione, i titoli di studio, i rapporti educativi, gli standard organizzativi e strutturali coerenti con la progettazione educativa, le figure professionali competenti nell'ambito educativo. Le figure professionali competenti (educatori e coordinatori pedagogici) rappresentano una leva potente ed efficace, per la qualificazione dei servizi, in quanto consente di attivare occasioni di confronto e scambio di esperienze tra i servizi, di acquisire nuovi saperi, di riflessione e rilettura dell'attività professionale, di avere spazi di conoscenza e aggiornamento.

servizi ricreativi come luoghi che si caratterizzano per l'occasionalità e la temporaneità dell'offerta, in termini di socializzazione, animazione e scambio di esperienze tra pari. I requisiti indicati in direttiva, in considerazione della temporaneità dell'offerta, riguardano esclusivamente i requisiti di sicurezza, igiene e salute dei bambini. Le modalità di fruizione previste in direttiva tengono conto delle peculiarità dei servizi e di esigenze particolari dei servizi nonché di peculiarità territoriali (esempio riviera adriatica, eventi territoriali, ecc.).

iniziative di conciliazione liberamente proposte e organizzate tra le famiglie e rivolte ad un numero massimo di tre bambini.

Nel quadro delle politiche familiari, in evoluzione dinamica rispetto alle trasformazioni sociali, è stato mantenuto uno sguardo costante sia sui percorsi di crescita dei bambini, sia sul sostegno alla genitorialità e sulla sostenibilità delle proposte da realizzare per i titolari e gestori dei servizi, in termini di impatto organizzativo ed economico.

Le Funzioni ed i ruoli stabiliti nella legge regionale 19/2016 sono stati definiti secondo una logica di "sistema" con l'obiettivo di facilitare la realizzazione degli interventi con un'efficace integrazione, alimentando il dialogo territoriale tra Comuni/Unioni di Comuni, organismi dedicati come le commissioni tecniche distrettuali, che includono figure professionali di una pluralità di ambiti di

intervento (amministrativi, pedagogici, sanità, tecnici) ed i Coordinamenti Pedagogici Territoriali dei Comuni capoluogo, con rappresentanze pubbliche e private e delle scuole dell'infanzia pubbliche e private. Il lavoro di rete, articolato nella nuova legge, è stato altresì sviluppato in un'ottica d'integrazione degli interventi anche con i diversi ambiti dell'Amministrazione regionale:

- di "prevenzione collettiva e sanità pubblica", rispetto allo studio per la prevenzione sullo stress lavoro-correlato e per introduzione dell'obbligatorietà delle vaccinazioni per l'accesso ai servizi per l'infanzia;
- di "riordino, sviluppo istituzionale e territoriale, partecipazione" per realizzare l'integrazione delle politiche educative e di quelle scolastiche e rafforzare, a partire dalle Unioni, l'omogeneità dei servizi/attività, l'equità delle politiche tariffarie e la creazione di un punto unico di iscrizione (PRT 2018-2020);
- di "programmazione delle politiche dell'istruzione, della formazione, del lavoro e della conoscenza" per quanto riguarda la realizzazione di poli per l'infanzia 0-6 ovvero luoghi di accoglienza di servizi educativi (0-3) e scuole dell'infanzia Integrazione 3-6.

La Regione, attraverso la funzione di coordinamento e raccordo territoriale, promuove e sostiene la realizzazione progressiva e condivisa di un sistema integrato di servizi e opportunità per bambini e famiglie in un quadro organico di politiche per l'infanzia.

Le programmazioni regionali degli obiettivi e delle risorse disponibili, regionali e statali, sono state realizzate nel triennio di riferimento con le seguenti indicazioni prioritarie ed in coerenza con gli obiettivi strategici nazionali:

- sostenere adeguate politiche tariffarie in ordine al contenimento delle rette;
- sostenere azioni volte alla progressiva riduzione della lista d'attesa;
- sostenere il progressivo rafforzamento del sistema integrato di educazione e istruzione anche valorizzando il sistema delle convenzioni;
- promuovere interventi innovativi volti a sostenere azioni di incremento di flessibilità organizzativa, di coinvolgimento delle famiglie, nonché azioni di progettazione educativa e sostegno organizzativo rivolte ai poli per l'infanzia (art. 3, D.Lgs. 65/2017).

Gli interventi messi in atto dai Comuni e loro forme associative, rispetto alle proprie funzioni di programmazione della rete dei servizi territoriali (pubblici e privati) si sono realizzati essenzialmente per:

- consolidare, potenziare e ampliare la rete dei servizi educativi per l'infanzia a titolarità pubblica e privata convenzionata;
- contenere le politiche tariffarie dei servizi per l'infanzia e favorire la riduzione delle tariffe per i bambini frequentanti i servizi educativi per la prima infanzia;
- stabilizzare gradualmente le sezioni primavera di norma aggregate alle scuole dell'infanzia statali, per superare progressivamente gli anticipi di iscrizione alla scuola dell'infanzia;
- sostenere la qualificazione del personale educativo (educatori, insegnanti, coordinatori pedagogici) e promuovere i coordinamenti pedagogici territoriali nei Comuni capoluogo di provincia.

La nuova normativa regionale sul sistema dei servizi educativi per l'infanzia ha avviato nuovi processi di attuazione anche complessi (accreditamento, formazione diffusa) e politiche di intervento i cui effetti, in taluni casi, richiederanno un'analisi di confronto anche nel triennio successivo.

Appendice

Emergenza sanitaria Covid-19

Ad integrazione della relazione sul primo triennio di attuazione della normativa (2016-2019) si presenta una breve descrizione delle azioni che sono state realizzate nell'anno 2020 finalizzate alla tutela sanitaria della comunità, alla salvaguardia del benessere dei bambini ed al supporto per le famiglie.

Nei primi mesi dell'anno 2020, nella necessità di adottare tutte le misure di sicurezza per ridurre i rischi di contagio nella popolazione, sono stati sospesi i servizi educativi, le scuole dell'infanzia e di ogni ordine e grado.

Come Regione abbiamo sostenuto nei diversi tavoli nazionali la necessità di tenere al centro delle attenzioni i bambini con le loro esigenze e abbiamo sollecitato un dialogo partecipato in Emilia-Romagna, che ha visto l'interlocuzione con Enti locali, Università, Associazioni Culturali, Coordinamenti Pedagogici Territoriali, Educatrici di servizi, Enti gestori pubblici e privati, proprio con l'intenzione di contribuire alla riflessione sulla riapertura di servizi e attività, con le misure di tutela della comunità.

Tuttavia, le misure di distanziamento fisico e sociale, indicati per la tutela della comunità intera, sono di difficile realizzazione per i bambini in età 0-3 così come per l'età 3-6 anni, poiché per i piccoli di questa fascia di età, la relazione con l'altro, il contatto fisico, l'esplorazione dello spazio, la manipolazione dei materiali, sono aspetti essenziali nell'esperienza di crescita di ogni bambino e, per tale motivazione, connotano una giornata educativa organizzata.

Al fine di accompagnare il percorso necessario a garantire le condizioni per l'apertura delle scuole in sicurezza nell'A.S. 2020/2021 la Regione ha ritenuto opportuno attivare un luogo formale di confronto con le diverse Istituzioni coinvolte, nel rispetto delle competenze e dei ruoli di ciascuna. Il "Tavolo interistituzionale per la Scuola aperta", insediato l'11 giugno 2020 e costituito dai Presidenti delle Province, dal Sindaco della Città Metropolitana, dai Sindaci dei Comuni Capoluogo e dal Direttore dell'Ufficio scolastico regionale dell'Emilia-Romagna ha favorito la discussione e il confronto per l'individuazione di soluzioni operative alle diverse criticità connesse alla riapertura, tra le quali gli spazi.

Il lavoro delle Regioni nell'ambito della IX Commissione della Conferenza delle Regioni e Province Autonome ha contribuito all'adozione da parte del Ministero dell'Istruzione del "Piano Scuola 2020-2021" approvato con decreto del Ministero dell'Istruzione n.39 del 26/06/2020. Il Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione per l'anno scolastico 2020/2021 ha previsto, tra l'altro, indicazioni per permettere alle singole scuole di valutare la necessità di spazi aggiuntivi per garantire una didattica in presenza, nonché indicazioni riferite agli studenti con disabilità. Come previsto dal Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, è stato costituito in data 2/07/2020 presso l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna, il "Tavolo regionale operativo per l'organizzazione dell'avvio dell'anno scolastico 2020/21", coordinato dall'USR e composto dalla Vice Presidente della Regione, dall'Assessore regionale all'Istruzione, dall'Assessore regionale ai Trasporti, dall'Assessore regionale alla Salute, dal Rappresentante regionale UPI, dal Rappresentante regionale ANCI e dal Referente regionale della Protezione Civile. Il Tavolo ha promosso e monitorato le azioni attuate dalle Conferenze dei Servizi a livello territoriale e dai diversi attori coinvolti nell'organizzazione delle

attività scolastiche, anche al fine di rilevare eventuali elementi di criticità non risolti a livello locale e sostenerne la risoluzione.

La comprensibile cautela per le peculiarità proprie di bambini in età 0-3, come appunto l'applicazione di un possibile distanziamento fisico, ha richiesto numerosi confronti, riflessioni e interlocuzioni con:

il Comitato Tecnico Scientifico Nazionale al fine di soppesare e ricercare soluzioni che potessero coniugare i requisiti di tutela sanitaria con quelli di una possibile esperienza educativa di qualità;

l'Istituto Superiore di Sanità, in particolare il gruppo di lavoro istituito per l'emergenza e che ha coinvolto il Ministero della Salute, il Ministero dell'Istruzione, l'INAIL, la Fondazione B. Kessler, la Regione Emilia-Romagna, la Regione Veneto per l'elaborazione delle "Indicazioni operative per la gestione di casi e focolai di Sars-coV-2 nelle scuole e nei servizi educativi dell'infanzia;

la Commissione Nazionale per lo 0-6 (Ministero Istruzione, istituita con D.Lgs. 65/2017) per le prime raccomandazioni per l'attivazione di proposte educative nel periodo estivo dell'emergenza sanitaria.

L'approvazione del D.P.C.M. nel mese di giugno 2020 ha quindi dapprima orientato alla realizzazione di nuovi modelli organizzativi in emergenza, coniugando la ricerca di un equilibrio tra la tutela dei bambini e della comunità intera (operatori, famiglie) e il diritto dei bambini a vivere esperienze educative qualificate, opportunità di gioco e apprendimento.

Le opportunità educative realizzate nell'estate 2020, costantemente monitorate, hanno consentito di realizzare delle esperienze che hanno coniugato la tutela sanitaria per i bambini, per gli operatori e le famiglie, con il benessere educativo dei bambini per poter rispondere alle esigenze legate alla loro crescita e sviluppo.

L'orientamento assunto è stato quello di accogliere con la stessa attenzione tutti i bambini di età 0-6 poiché per questa fascia di età le autonomie, le peculiarità, lo sviluppo non sempre possono rientrare in un termine convenzionale standardizzabile e dunque l'applicazione delle misure di sicurezza e di protezione richiedevano necessariamente:

- il rafforzamento degli organici del personale;
- la disponibilità di spazi interni ed esterni;
- la modalità organizzativa del "piccolo gruppo", caratterizzata come unità di vita, di relazione e di apprendimento relativamente autonomo ed autosufficiente rispetto al contesto (specifico spazio di riferimento, all'interno dell'edificio e di uno spazio all'esterno) con un rapporto numerico ridotto tra educatore e bambini (1/5), una garanzia indispensabile per una adeguata organizzazione dei servizi;
- per le attività rivolte ai bambini in età 9-36 mesi, sono stati stabiliti requisiti aggiuntivi di ulteriore tutela stabilendo che il personale educativo doveva essere in possesso dei titoli di studio previsti dalla normativa vigente e che le strutture in cui realizzarle pubbliche e private erano quelle già autorizzate al funzionamento (D.G.R. 1564/2017; LR 19/2016).

Nelle necessità di adottare tutte le misure di sicurezza per ridurre i rischi di contagio e mantenere il distanziamento interpersonale, per quanto possibile con i bambini in età 0-3, nei protocolli regionali (Decreto del Presidente della Regione Emilia-Romagna n.95/2020, n.111/2020) sono state previste, in raccordo con il Dipartimento di Sanità pubblica, indicazioni operative e omogenee sul territorio regionale.

Queste esperienze ci hanno altresì supportato nella riapertura dei servizi per l'infanzia per l'anno educativo 2020-2021. È stata, inoltre, prevista un'azione di monitoraggio complessiva che ha coinvolto la Pediatria di famiglia e di Comunità e la Sanità pubblica in un lavoro di coordinamento che ha interessato i servizi educativi e sanitari del territorio regionale. Ciò anche al fine di assumere buone pratiche territoriali, verificare la tenuta del sistema sanitario ed educativo in questa esperienza di particolare complessità, conoscere e approfondire l'epidemiologia di sars-cov-2 in età pediatrica e assumere indirizzi per la riapertura in tutela dei servizi educativi per l'anno educativo 2020/2021.

In particolare, la Regione Emilia-Romagna ha contribuito fortemente alla stesura dei principali documenti nazionali di riferimento per l'ambito 0-6, di seguito indicati:

Documento di indirizzo e orientamento per la ripresa delle attività in presenza dei servizi educativi e delle scuole dell'Infanzia, approvato con decreto del Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca del 3 agosto 2020;

Indicazioni operative per la gestione di casi e focolai di SARS-CoV-2 nelle scuole e nei servizi educativi dell'infanzia, approvato con DPCM 7/09/2020;

Protocollo d'Intesa per garantire la ripresa delle attività in presenza dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia, nel rispetto delle regole di sicurezza per il contenimento della diffusione del COVID-19, sottoscritto in data 14 agosto 2020 dai Ministeri competenti, dalle Organizzazioni sindacali e dalle rappresentanze dei principali enti gestori pubblici e privati.

Con decreto del Presidente della Regione n. 157 del 07/08/2020, è stata prevista, tra l'altro, la ripresa delle attività dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia di cui al D.Lgs. n. 65/2017, a decorrere dal 1° settembre 2020, nel rispetto della normativa e delle indicazioni nazionali in vigore, nonché della Direttiva in materia di requisiti strutturali e organizzativi dei servizi per l'infanzia, di cui alla delibera di Giunta Regionale n. 1564/2017.

I servizi educativi e le scuole dell'infanzia nella regione Emilia-Romagna hanno dunque avviato le attività "in presenza" nel periodo compreso tra il 1° e il 14 settembre 2020.

Tale avvio è stato reso possibile dalla forte interlocuzione tra la Regione Emilia-Romagna, i soggetti gestori pubblici e privati e l'USR, che hanno portato alla produzione di diverse indicazioni operative:

nota della DG Cura della Persona, Salute e Welfare, prot. n. 564488 del 28/08/2020 inerente il Protocollo di regolamentazione per la ristorazione scolastica in relazione al rischio COVID-19;

nota della DG Cura della Persona, Salute e Welfare, all'oggetto "Apertura dei servizi educativi (0-3 anni), chiarimento in merito alle certificazioni mediche e altre specifiche", prot. n. 575536 del 4/09/2020, aggiornata con nota prot. n. 607619 del 18/09/2020;

nota congiunta dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna e della Direzione Generale Cura della Persona, Salute e Welfare del 10/09/2020, prot. n. 15520, recante "Indicazioni operative per la riapertura delle scuole e per la gestione di casi e focolai di SARS-CoV-2 nelle scuole dell'Emilia-Romagna" e relative flowchart che sintetizzano il percorso dal punto di vista di Scuola - Famiglia - Pediatra di Libera Scelta/Medico di Medicina Generale - Dipartimento di Sanità Pubblica.

Al fine di consentire nelle migliori situazioni di sicurezza la riapertura da settembre 2020 dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado, la Regione ha reso disponibili per tutto il personale dei servizi pubblici e privati 0-6, su base volontaria, i test sierologici rapidi per la ricerca di anticorpi nei confronti del virus SARS-CoV-2. In un'ottica di sanità pubblica, i servizi sanitari territorialmente competenti hanno garantito l'effettuazione dello screening, oltre che al personale

scolastico impiegato nelle scuole statali di ogni ordine e grado, privo di MMG o il cui MMG non abbia aderito al programma, anche alle persone variamente impiegate nelle attività e riconducibili, in senso lato, alle seguenti tipologie, caratterizzate da un contatto diretto con i minori:

educatori, ausiliari, collaboratori operanti nei servizi educativi per l'infanzia pubblici e privati;

insegnanti, ausiliari, collaboratori operanti nelle scuole paritarie di ogni ordine e grado, pubbliche e private e negli istituti di formazione professionale;

personale operante nei servizi di "pre" e "post" nido/scuola, trasporto scolastico e refezione;

educatori di sostegno, tutor, conduttori di esperienze laboratoriali operanti nei servizi educativi per l'infanzia, nelle scuole di ogni ordine e grado.

È stato attivato il 15 settembre 2020, in attuazione del protocollo nazionale per la sicurezza, il "Tavolo di lavoro permanente a livello regionale" con funzioni di monitoraggio, di cui fanno parte i rappresentanti della Regione, degli Enti locali, degli Enti gestori, dell'USR, dei Servizi d'Igiene Epidemiologica, della Protezione civile, dei Servizi operanti sul territorio, nonché delle Organizzazioni sindacali, che continua nel 2021 la sua attività. La proficua collaborazione tra le Istituzioni scolastiche e i Comuni e con le Province/Città metropolitana, per le competenze in materia di servizi educativi e scuole dell'infanzia e di ogni ordine e grado, ha permesso di individuare nei territori le criticità e orientare alla ricerca di soluzioni al fine di sostenere il percorso educativo nel rispetto di tutti i requisiti in materia di sicurezza.

Il raccordo con tutti i Soggetti competenti continua incessantemente anche nel 2021 e l'attività messa in campo formerà oggetto di successivi resoconti e aggiornamenti, che verranno puntualmente riportati nella relazione, prevista dall'art. 35 della L.R. 19/2016, del successivo triennio di valutazione.

Nell'emergenza epidemica è emersa, con particolare potenza, la domanda e le sollecitazioni delle famiglie all'attivazione dei servizi educativi così come alle scuole dell'infanzia; luoghi importanti per lo sviluppo cognitivo, emotivo e relazionale dei bambini, opportunità educative alla base dell'investimento per le nuove generazioni.

Le famiglie in particolare, ma anche i settori produttivi, hanno richiamato al centro dell'attenzione la necessità di supportare le famiglie nella difficile gestione e conciliazione degli impegni di cura dei figli e dei tempi di vita e di lavoro.

È stato pertanto evidenziato il fatto che i servizi educativi per i bambini più piccoli (0-3 anni) e le scuole dell'infanzia (3-6 anni) svolgono un ruolo importante nella conciliazione degli impegni di cura e lavoro delle famiglie ma anche nel sostegno alla promozione di politiche per la parità di genere; nella pianificazione e innovazione dei tempi delle città. Il sistema 0-6 ha dunque sollecitato un'ampia progettazione territoriale integrata.

Nelle diverse fasi emergenziali per l'attivazione di offerte educative e per la riapertura dei servizi educativi per i bambini più piccoli, si sono rese necessarie una pluralità di azioni e attività per le quali sono risultate di fondamentale importanza:

- la competenza e la preparazione professionale delle équipe educative (titoli di studio specifici e formazione continua) e dei coordinamenti pedagogici, nella progettazione educativa;

- la dotazione di ampi spazi, interni ed esterni, alle strutture ha svolto un ruolo fondamentale nella rimodulazione organizzativa degli accessi, in termini di posti per un riequilibrio dell'offerta educativa, e ricercando la valorizzazione degli elementi per una esperienza positiva;

Da diversi anni i requisiti strutturali ed organizzativi ed in particolare la promozione di figure professionali competenti (titoli di studio, formazione) e la progettazione di servizi educativi sono al centro delle politiche regionali per l'infanzia, per realizzare un sistema educativo di qualità.