

**REGIONE DEL VENETO
DIREZIONE REGIONALE PER I SERVIZI SOCIALI****PIANO STRAORDINARIO DI INTERVENTO PER LO SVILUPPO DEL SISTEMA TERRITORIALE DEI
SERVIZI EDUCATIVI NEL VENETO****P R E M E S S A**

La promozione e la diversificazione dei servizi educativi per l'infanzia nella Regione del Veneto

Nel complesso dei servizi a favore delle famiglie, con particolare attenzione al mondo dei bambini, si inserisce anche il "sistema educativo" che, a partire dal concepimento, si struttura in maniera da accompagnare genitori e figli nell'esperienza educativa e nella sua evoluzione. Sono infatti favorite iniziative, opportunità e organizzazioni vere e proprie, intese come offerta di servizi stabili e ben strutturati, appartenenti in parte, al sistema scolastico.

È forse opportuno, a tal proposito, fare alcune precisazioni in relazione agli obiettivi educativi e a quelli attinenti all'istruzione o sistema scolastico vero e proprio.

Di fatto nel corso di vita il bambino, nel Veneto, incontra i servizi per la prima infanzia che lo accolgono fino ai tre anni d'età. In essi è sostenuto prioritariamente l'aspetto educativo e tutta la programmazione ed organizzazione è volta ad assicurare una offerta di qualità e sostenibilità a livello locale e territoriale.

Nella maggior parte dei comuni del Veneto, quindi, il sistema di servizi e opportunità a favore dei bambini sotto i tre anni, afferisce alle politiche sociali a conferma della forte valenza educativa e della sua interconnessione con gli aspetti sociali, in continuo divenire.

Nel riconoscere l'alta valenza educativa e non esclusivamente di assistenza e cura per il primissimo periodo di vita del bambino, nonché al fine di supportare le famiglie, si è passati da una norma – la legge regionale 7 del 1973 – che definiva semplicemente gli *asili nido* per lo più per le funzioni che dovevano assolvere e per gli aspetti finanziari e strutturali, ad una norma – la legge regionale 32 del 1990 – di programmazione, di definizione di tipologie, di organizzazioni con un ampio respiro, che ha caratterizzato la presenza nel territorio di offerta competente e di qualità.

La norma così concepita ha, da una parte, riconosciuto le necessità dei bambini e i bisogni delle famiglie, dall'altra rispettato le tipicità locali e, cosa molto interessante per i tempi in cui è stata promulgata, ha adottato un criterio autorizzativo e di percorso di qualità che trova riscontro in tempi più recenti, nelle direttive dell'Unione Europea.

Si è assistito quindi, in maniera partecipata, ad un balzo culturale che ha interessato l'intero tessuto sociale, che vede il bambino soggetto attivo all'interno del nucleo familiare, del contesto locale e sociale.

Viene così affermato il primato che l'aspetto educativo ha e tuttora mantiene in quanto valore imprescindibile nella relazione, sia essa tra adulti, che tra adulti e bambini, bambini e bambini, tra bambini e giovani.

Il potenziale e l'evoluzione dei servizi collettivi per l'infanzia nel Veneto

Alla luce delle nuove conoscenze e delle nuove condizioni familiari e sociali, la dimensione di *stare con gli altri*, nel territorio educativo degli asili nido del Veneto, si è orientata verso un processo di sviluppo e di formazione organizzativa, culturale e sociale dei servizi educativi e del personale di intervento. L'attenzione al territorio, ha evidenziato differenze, pluralità di prospettive e di prassi diverse; ma soprattutto ha fatto emergere le possibilità interattive e collaborative della famiglia e delle istituzioni che presiedono a questi servizi, pur nelle differenti identità culturali, educative e formative. Il corso degli anni e le positive esperienze di servizio, hanno permesso il superamento del dilemma culturale e sociale di scelta tra famiglia e nido. Il nido è diventato una risorsa a più vantaggi: cura dello sviluppo della personalità del bambino, apprendimento della complessità, inserimento nella cittadinanza attiva, sicurezza e appoggio alla famiglia, dal punto di vista lavorativo, sociale ed educativo.

Queste condizioni educative e sociali anticipate e di sicuro privilegio, non sono state automatiche e hanno richiesto una normativa adeguata, la messa a punto di diversi regolamenti di servizio, di strumenti per l'autorizzazione e per l'accreditamento. Una prospettiva valoriale del servizio ha visto l'inserimento di indicatori di qualità: la richiesta di un progetto adeguato, il monitoraggio relativo alla gestione quotidiana, la cura della preparazione del personale, una guida per la relazione efficace con la famiglia e con il territorio.

Il percorso innovativo dei servizi per la prima infanzia iniziato negli anni '70 nel territorio italiano, ha visto con la legge 32 degli anni '90 il salto qualitativo nel Veneto, con il riconoscimento delle nuove organizzazioni del

servizio. Se nei primi anni '70, vi è stata la scoperta della specificità del bambino e dell'attenzione educativa ai suoi bisogni primari, ulteriore significato viene ora riconosciuto alla dimensione socio-relazionale e alle competenze educative. L'idea fondamentale che orienta la programmazione dei servizi, è la concezione che l'evoluzione dipenda dalle potenzialità del contesto e da altrettante capacità personali di strutturare relazioni. Il fatto che l'evoluzione dipenda strettamente dalle situazioni e dai processi di apprendimento, fa emergere che, più l'offerta educativa si presenta qualitativamente significativa, altrettanto qualitativo diventa lo sviluppo culturale e sociale della cittadinanza. Non si ritiene quindi sufficiente pensare semplicemente ad organizzare un servizio di assistenza con un percorso di adattamento, quanto piuttosto costruire prassi efficaci, capaci di offrire condizioni di auto costruzione e di autonomia personale e sociale al bambino, un sostegno, ma anche una condivisione educativa, culturale e sociale alla famiglia. All'opposizione educativa tra scelte familiari o scelte collettive si sostituisce un orientamento culturale ed operativo che mette a disposizione dei bambini spazi di relazione collettiva, stili di vita sociale, contesti di apprendimento, spazi condivisi con la famiglia e con la scolarizzazione futura del soggetto. Dunque: pluralità e diversità dei servizi nei diversi contesti e ambiti culturali e sociali, e cura del progetto psicopedagogico, diventano il sistema politico, sociale, organizzativo e operativo che coinvolge il programma territoriale del servizio per la prima infanzia del Veneto.

L'offerta di servizi nel Veneto

A fronte di tutto ciò la Regione del Veneto si è dotata nel 1990 di una legge estremamente innovativa, il cui scopo è stato quello di coniugare l'offerta di servizi per la prima infanzia con le scelte educative della famiglia, della comunità e delle istituzioni. Grazie alla legge 32/1990, il Veneto, primo in Italia, si è dotato di una pluralità di servizi innovativi che hanno affiancato la tradizionale offerta pubblica di servizi all'infanzia. La grande novità dei servizi innovativi è stata quella di orientare il privato sociale, tradizionalmente situato all'interno dei servizi alla persona o all'ambiente, verso la domanda educativa. Ciò ha portato in Veneto una crescente offerta e domanda di servizi, una cultura del servizio educativo per la prima infanzia, la cui cura era tradizionalmente legata alla madre o ai nonni, e una dimensione professionale dell'offerta educativa. Con l'offerta del privato sociale il servizio all'infanzia ha visto crescere una domanda educativa anche nei piccoli centri locali, tradizionalmente esclusi da una cultura educativa professionale. La crescita della domanda e dell'offerta e la sua professionalità si è progressivamente evoluta attraverso altre due normative innovative: le proposte maturate con la legge n. 285/1997 e con la legge n. 448/01 sui nidi aziendali.

Descrizione dei servizi esistenti e attività connesse:

SERVIZI DI SUPPORTO ALLA FAMIGLIA - PRIMA INFANZIA:

Denominazione: **Asilo nido**

Definizione: è un servizio educativo per l'infanzia di interesse pubblico, organizzato per accogliere i bambini fino ai 3 anni d'età.

L'organizzazione deve prevedere la permanenza del bambino con la possibilità di usufruire del pasto e del riposo.

Finalità: sociale ed educativa

Utenza: bambini da 3 mesi a 3 anni

Capacità ricettiva: minimo 30 massimo 60 bambini

Denominazione: **Micronido**

Definizione: è un servizio educativo per l'infanzia di interesse pubblico, organizzato per accogliere i bambini fino ai 3 anni d'età. L'organizzazione deve prevedere la permanenza del bambino con la possibilità di usufruire del pasto e del riposo.

Purché siano strutturati spazi, distinti da quelli della restante utenza, nonché specificatamente organizzati per i lattanti, è possibile che il servizio accolga i bambini dai 3 mesi d'età.

Finalità: sociale ed educativa

Utenza: bambini fino massimo 3 anni d'età

Capacità ricettiva: minimo 12, massimo 32 bambini

Denominazione: Nido aziendale

Definizione: è un servizio educativo per l'infanzia di interesse pubblico, organizzato per accogliere i bambini fino ai 3 anni d'età. L'organizzazione deve prevedere la permanenza del bambino con la possibilità di usufruire del pasto e del riposo.

La struttura è inserita nel quadro di una politica di tutela dei diritti dell'infanzia, di armonizzazione dei tempi di lavoro e di cura in risposta alle esigenze del nucleo familiare.

Finalità: sociale ed educativa

Utenza: bambini da 3 mesi a 3 anni d'età

Capacità ricettiva: minimo 30, massimo 60 bambini

Denominazione: Nido integrato

Definizione: è un servizio diurno strutturato in modo simile ad un asilo nido; è collocato nello stesso edificio della scuola d'infanzia e svolge attività socio educativa mediante collegamenti integrativi con le attività della scuola d'infanzia secondo un progetto concordato tra soggetti gestori.

Può essere aperto solo se la scuola d'infanzia esiste già ed è autorizzata e accreditata secondo le procedure previste dal Ministero della Pubblica Istruzione.

Finalità: sociale ed educativa

Utenza: bambini fascia nido: lattanti-divezzi fino massimo 3 anni d'età

bambini fascia scuola d'infanzia secondo la norma vigente (minimo n.1 sezione).

Capacità ricettiva: minimo 12 massimo 32 bambini

Denominazione: Centro infanzia

Definizione: è un servizio educativo per l'infanzia organizzato per accogliere i bambini fino ai 6 anni d'età.

L'organizzazione deve prevedere la distinzione tra la fascia d'età area nido e la fascia d'età scuola d'infanzia.

Purché siano strutturati spazi distinti da quelli della restante utenza, nonché specificatamente organizzati per i lattanti, è possibile che il servizio accolga i bambini dai 3 mesi d'età.

Finalità: sociale ed educativa

Utenza: bambini fascia nido: lattanti-divezzi fino massimo 3 anni d'età

bambini fascia scuola d'infanzia secondo la norma vigente (minimo n.1 sezione).

Capacità ricettiva: minimo 12 massimo 60 bambini (da 3 mesi a tre anni)

Tutti i servizi sopra indicati vengono approvati sulla base dei progetti psicopedagogici redatti ai sensi della L.R. n. 32/90, e devono essere a norma con le recenti disposizioni attuative della L.R. 16 agosto 2002, n. 22 "Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali". Tutto il settore socio-sanitario e sociale è interessato dalle nuove disposizioni delineate con DGR n. 84/07 e DGR n. 2067/07, emanate in ottemperanza alle norme vigenti con lo scopo di garantire livelli di qualità anche ai servizi alla persona, conciliandoli il più possibile con i criteri di efficienza e qualità sia nel pubblico che nel privato.

E' in via di definizione, nel contempo, una modifica legislativa alla L.R. n. 32/90, che prevede la realizzazione del "nido in famiglia" con l'obiettivo di soddisfare le sempre più pressanti richieste che vengono dal territorio, di offrire un servizio di cura di dimensioni più contenute. Tale realtà ha il duplice scopo di garantire da una parte un'offerta di servizi anche nelle realtà locali più piccole e dall'altra l'apertura al mercato delle donne che vogliono lavorare in proprio, salvaguardando le esigenze familiari. Questo tipo di realtà, svolta nel proprio domicilio, con un max di 6 bambini, non può certamente ricadere nei servizi strutturati sopra descritti, ma contribuisce alla copertura territoriale, soprattutto laddove l'ente locale, sia per motivi finanziari che anagrafici, non può permettersi un investimento su un servizio di grandi dimensioni, che oltretutto non sarebbe in linea con il principio della buona amministrazione.

ATTIVITA' DI SVILUPPO DEL SISTEMA INTEGRATO DEI SERVIZI SOCIO EDUCATIVI

Le attuali Linee programmatiche costituiscono un approfondimento e uno sviluppo degli indirizzi generali di governo approvati nella Conferenza Unificata Stato-Regioni del 1° agosto 2007.

Il Programma delle politiche educative inerente la prima infanzia viene così strutturato:

- Punti programmatici: rappresentano ed esprimono gli obiettivi strategici.
- Linee di indirizzo: esprimono i valori, i principi e gli obiettivi che informano l'azione amministrativa.
- Azioni: si tratta delle misure operative (piani, progetti, regolamenti, servizi, opere, comportamenti) che s'intendono avviare o realizzare nel corso del triennio 2007-09

OBIETTIVI:

- migliorare la qualità dei servizi educativi rivolti alla prima infanzia:
- Garantire la sicurezza con la messa a norma e la piena fruibilità degli edifici adibiti ad asili nido, micro-nidi, nidi aziendali, centri infanzia, nidi integrati;
- Introduzione ed implementazione sul territorio locale di nuovi servizi denominati "nidi in famiglia" che garantiscono maggiore flessibilità e rispondono nel contempo alle istanze derivanti dalle politiche di pari opportunità e rientro al lavoro delle donne;
- Potenziare i servizi 0-3 anni garantendo l'accesso ed eliminando le liste d'attesa, con il traguardo della copertura del 33% sul territorio della Regione del Veneto (Consiglio Europeo di Lisbona 23-24 marzo 2000);
- Valorizzare le esperienze degli asili nido e di tutti gli altri servizi educativi per bambini 0-3 anni.

LINEE DI INDIRIZZO

In questi ultimi anni si è avuto un mutamento radicale nella cura ed educazione dei figli. Abbiamo una famiglia diversificata (genitori single, coppie ricostruite) che interagisce con la famiglia tradizionale e i servizi per l'infanzia. Dall'altra parte si verifica un ampliamento della diversificazione dell'utenze (vedi l'aumento della famiglie straniere), cambiano le esigenze di chi utilizza i servizi (orari part-time, flessibilità nell'entrata ed uscita). La rete degli asili nido e di tutti i servizi integrativi non vanno più visti nell'ottica semplicistica di erogatori di prestazioni di cura ed assistenza ma anche come servizi orientati al nucleo genitoriale: gli adulti devono recuperare la loro funzione educativa all'interno ad un pensiero collettivo che esalta il valore della "genitorialità sociale" e della "gestione partecipata" dei servizi educativi.

In questa prospettiva è necessario un ulteriore investimento atto a consolidare una rete di servizi diversificati, in cui la centralità dell'asilo nido non venga meno, ma sia affiancata da una serie di altre tipologie di servizi (nidi in famiglia e domiciliari) in grado di offrire nuove risposte alle mutate esigenze familiari. Ciò permetterà di arricchire il panorama dei servizi tradizionali già esistenti con un ventaglio di offerte che vanno a costruire un sistema integrato di servizi, in osservanza anche al dettato della legge-quadro 328/00.

In sintonia della suddetta Legge-quadro n. 328/00, tutti i servizi socio-educativi della Regione del Veneto possono essere realizzati sia da enti pubblici che privati, cooperative, associazioni, privato sociale.

Massiccia è la presenza degli enti parrocchiali nella realtà veneta, dovuta appunto all'esistenza di più di 1200 scuole dell'infanzia gestita da parrocchie, le quali dal 1990 si sono attivate per realizzare la tipologia del nido integrato, offrendo così la possibilità ai genitori di avere il proprio bimbo seguito dall'età di 12 mesi fino ai 6 anni, con la garanzia di un percorso pedagogico completo ed in assonanza con il primo ciclo di vita.

L'allargamento dell'offerta dei servizi alla prima infanzia non può quindi non coinvolgere il privato sociale e l'associazionismo, permettendo di intrecciare la solidità e stabilità dell'ente locale con la flessibilità e soluzioni organizzative dei nuovi soggetti sociali sul territorio, in sintonia con la opportuna sussidiarietà. Ecco che l'ente locale non può essere solo il gestore dei servizi, ma deve svolgere funzione di regolazione, promozione e sostegno al protagonismo sociale, tramite l'esercizio della vigilanza e nella distribuzione equa delle risorse.

Ricordiamo che nel sistema regionale dei servizi alla persona e nel perseguire l'integrazione tra pubblico e privato, diventa basilare lo strumento di programmazione espresso nei Piani di Zona, non a caso la Regione del Veneto, con la L.R. n. 22/02, prevede che l'autorizzazione all'esercizio dei servizi sociali e delle strutture sociali sia "...subordinata alla positiva valutazione della rispondenza della richiesta alla programmazione attuativa locale". Il piano di zona diventa allora strumento indispensabile per garantire l'uniformità delle prestazioni, la giusta integrazione socio-educativa, in un'ottica che non sia solamente assistenziale ma anche propositiva: solo chi conosce la realtà locale può trovare le risposte adeguate.

Obiettivo prioritario dell'amministrazione regionale diviene quello di realizzare le condizioni necessarie per rispondere alla domanda complessiva di posti negli asili nido riducendo le liste d'attesa ove presenti e rispondendo ai nuovi bisogni.

AZIONI:

1. collaborazione con il privato sociale per far entrare in rete le iniziative dei "nidi in famiglia" - quali servizi educativi integrativi rivolti ai bambini 0-3 anni - ottimizzando le risorse già esistenti e garantendo una copertura degli interventi sulle diversificate aree territoriali (zone montane, quartieri cittadini ad alta densità demografica, zone con forte impatto turistico), riconoscendo ed attivando forme di cooperazione ed integrazione degli interventi.
2. interventi strutturali che permettano la realizzazione di servizi alla prima infanzia laddove non esiste alcuna struttura o comunque non sufficienti a coprire il fabbisogno dei residenti;
3. incentivare l'apertura dei nidi presso i luoghi di lavoro, aperti anche al territorio, che permettano una migliore conciliazione dei tempi di vita e tempi di lavoro, assolvendo al non meno importante bisogno di rassicurazione dei genitori-dipendenti di lavoro;
4. come sancito dall'intesa stato-regioni del 30 luglio 2007, il 50% delle risorse del Piano straordinario sarà destinato all'incremento dei posti da adibire per asili nido, il rimanente verrà distribuito alle altre realtà educative, a fronte di un'offerta il più vicina possibile al cittadino-genitore, ed in conformità alle norme regionali derivanti dall'applicazione della l.r. n. 22/02.

LINEE GUIDA ECONOMICHE E FINANZIARIE (monitoraggio)

Mentre per il 2007 è già possibile quantificare economicamente gli interventi, risulta certamente complesso prevedere con margini di sufficiente precisione l'ammontare delle risorse a disposizione dell'ente regionale nel corso del 2008 e 2009, atteso che ogni anno le leggi finanziarie prevedono sempre maggiori riduzioni ai trasferimenti dall'amministrazione centrale a quelle periferiche.

Le conseguenze di tali continue e progressive diminuzioni degli impegni comportano una riduzione della spesa corrente e degli investimenti. L'intero quadro economico e finanziario dell'ente è poi delimitato dai vincoli e limiti posti dal patto di stabilità che condiziona - a volte con esiti non proprio in sintonia con le finalità proposte - la spesa degli enti pubblici (sia corrente che quella relativa agli investimenti).

In questi ambiti la Regione deve operare in modo tale da garantire da una parte un'efficiente azione amministrativa e dall'altra un razionale impiego delle risorse finanziarie ed economiche a propria disposizione.

Alla luce di queste considerazioni si ipotizza il seguente riparto, distribuito nel triennio 2007-09, nel rispetto dei due criteri stabiliti dall'intesa del 1° agosto 2007 (ovvero almeno il 50% delle risorse destinate all'incremento di posti da adibire ad asili nido e concorrenza regionale al finanziamento del piano in misura non inferiore al 30% delle risorse ripartite):

TABELLA RIPARTIZIONE RISORSE

ANNO	FONDO NAZIONALE	COFINANZIAMENTO REGIONALE	TOTALE COMPLESSIVO
2007	€ 9.000.000,00	€ 3.948.196,26 (L.R. n. 32/90)	€ 12.948.196,26
2008	€ 6.718.882,50	€ 4.500.000,00 (L.R. n. 32/90 e PIAF REGIONALE)	€ 11.218.882,50
2009	€ 6.718.882,50	€ 4.500.000,00 (L.R. n. 32/90 e PIAF REGIONALE)	€ 11.218.882,50
TOTALE	€ 22.437.765,00	€ 12.948.196,26	€ 35.385.961,26

TEMPI E FASI DI ATTUAZIONE

Per l'attuazione del piano programmatico si procederà tramite emanazione di un bando a partecipazione pubblica, per ogni anno interessato, con scadenza prevista dalla l.r. n. 32/90 ovvero 30 aprile. Entro dicembre di ogni anno, si prevede l'impegno e l'assegnazione finale dei fondi stanziati.

Nell'esperienza della Regione del Veneto, consolidatasi dal 1990 ad oggi, risulta che i servizi educativi alla prima infanzia hanno una media dei tempi di realizzazione che si assesta sui 30 mesi; si è visto che nella realizzazione delle strutture non influisce l'ampiezza delle stesse, per cui realizzare un nido da 30 o da 60 bambini, non comporta differenze significative nell'attuazione dei lavori.

Sicuramente l'entità del contributo ha un peso nel determinare invece la convinzione di proseguire nelle progettualità, infatti quando si è potuta garantire la massima copertura delle spese, pochissimi hanno rinunciato alla fattibilità del progetto, e la totalità dei beneficiari ha attivato positivamente i servizi.