



**PROGETTARE E  
REALIZZARE SERVIZI  
EDUCATIVI  
PER LA PRIMA INFANZIA  
ORIENTAMENTI,  
INDICAZIONI E REGOLE**

**Regione Toscana**

Centro regionale di documentazione  
per l'infanzia e l'adolescenza

# **PROGETTARE E REALIZZARE SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA**

Orientamenti, indicazioni e regole

**Istituto degli Innocenti**



**REGIONE TOSCANA**  
Assessorato Scuola  
Università e Ricerca

**Area di coordinamento Istruzione e educazione**

Pierluigi Meacci

**Settore Infanzia**

Sara Mele



**ISTITUTO  
DEGLI INNOCENTI**

**Area Documentazione, ricerca e formazione**

Aldo Fortunati



**Referente attività regionali**

Paolina Pistacchi

**Ideazione e testi**

Sabrina Breschi, Jessica Magrini, Maurizio Parente,  
Paolina Pistacchi, Arianna Pucci

**Copertina**

Claudia Bellin

## Sommario

LA NASCITA E LO SVILUPPO DEI SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA IN ITALIA	4
Il quadro normativo nazionale e la ripartizione delle competenze	6
LE POLITICHE DELLA REGIONE TOSCANA E LO SVILUPPO DEL SISTEMA INTEGRATO DEI SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA	7
La Toscana e l'educazione dei piccolissimi nel panorama nazionale	8
LE TIPOLOGIE DEI SERVIZI	9
Strutture esistenti e posti attivi	10
L'INTEGRAZIONE PUBBLICO PRIVATO E LO SVILUPPO DELLA RETE DELLE OPPORTUNITÀ	11
Andamento dell'offerta a titolarità pubblica e privata in toscana e ricettività nelle diverse province	11
LA REGOLAMENTAZIONE REGIONALE DEL SISTEMA INTEGRATO	13
GLI STRUMENTI DELLA REGOLAZIONE: AUTORIZZAZIONE, ACCREDITAMENTO, MONITORAGGIO E CONTROLLO	15
I Comuni toscani, autorizzazione e accreditamento	16
Sistema informativo	17
IL CONTROLLO DEI SERVIZI E LA PROMOZIONE DELLE ESPERIENZE: LE AZIONI DI IMPULSO E COORDINAMENTO	18
I Comuni toscani e le funzioni di coordinamento e promozione	18
A chi rivolgersi per presentare la domanda	19

## La nascita e lo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia in Italia

Negli ultimi trent'anni i servizi per la prima infanzia in Italia hanno subito delle profonde trasformazioni in termini di identità e prospettiva.

Nella legge [1044/1971](#), istitutiva degli asili nido, si afferma che "il nido ha lo scopo di provvedere alla temporanea custodia del bambino, per facilitare l'ingresso della donna nel mondo del lavoro". La nascita dell'asilo nido, sembra non accompagnarsi alla consapevolezza dei bisogni educativi del bambino, infatti solo nell'art. 6 del testo di legge si legge "pedagogico".

Le esperienze condotte sul campo, la ricerca pedagogica, la riflessione metodologica hanno portato a un progressivo affinamento delle pratiche educative sperimentate nei servizi per la prima infanzia trasformandone sempre più la caratteristica "assistenziale" in un processo educativo globale e consapevole, capace di incidere in modo significativo sullo sviluppo del bambino.

Con la [legge 285/1997](#) i servizi per la prima infanzia nel loro complesso si sono caratterizzati, con forza, come luoghi privilegiati dove i bambini, le famiglie e gli educatori sono soggetti e protagonisti attivi di esperienze e interscambio all'interno di un contesto organizzato.

La prospettiva della legge 285/1997 ha restituito, quindi, da un lato piena identità e soggettività al bambino e, parallelamente, ha attribuito un ruolo e una nuova dignità alle famiglie che hanno potuto partecipare più attivamente alla progettazione dei servizi.

In parallelo alla trasformazione legislativa abbiamo assistito anche a un rinnovamento culturale e scientifico degli atteggiamenti e delle conoscenze relativi ai bambini nei primi anni di vita ed alla loro educazione. Infatti se si pensa alle principali teorie relative agli anni '60 abbiamo una sottostima delle capacità del bambino piccolo e una sua assoluta dipendenza con la madre e gli adulti in genere.

Il superamento della matrice custodialista è avvenuto nel tempo e ha condotto a una trasformazione dell'identità dei servizi attraverso una concezione diversa dell'infanzia. Un primo riflesso si è trovato nelle legislazioni regionali più avanzate, per esempio la Toscana, che ha enfatizzato il ruolo educativo dei servizi per l'infanzia e ha individuato nel bambino e nelle famiglie i principali interlocutori.

L'evoluzione del nostro sapere intorno ai bambini e delle rappresentazioni legate alle loro capacità e competenze si è tradotta nel tempo nelle buone pratiche di lavoro. Oggi quando pensiamo al progetto educativo di un servizio educativo per la prima infanzia non possiamo non tener di conto di alcuni principi guida:

- il riconoscimento dell'identità del bambino come identità non confinata nel solo bisogno di protezione e cura, ma animata da un'innata competenza e da un naturale protagonismo nella costruzione della propria esperienza e conoscenza;
- l'attribuzione di pari dignità di presenza e di pensiero al bambino e all'adulto;
- la consapevolezza dell'evento educativo come evento interpretato, realizzato e vissuto da bambini e adulti insieme;

- la visione dell'istituzione educativa non più opaca e chiusa, ma trasparente e aperta, sia verso l'interno, sia verso l'esterno in un'ottica di comunità educante;
- la restituzione di contrattualità ai genitori cui viene offerta la possibilità di partecipare a creare l'ambiente e le esperienze di arricchimento per sé e per i propri bambini.

Con la [legge finanziaria 27/12/2006 n. 296 art. 1 co. 1259](#) è stata promossa un'intesa, sancita il 26/9/2007 in conferenza unificata Stato-Regioni, che ha definito il Piano straordinario per lo sviluppo di servizi socio-educativi per la prima infanzia. Il Piano ha rinnovato l'interesse nei riguardi degli investimenti a favore dei servizi.

È interessante verificare l'andamento del numero di posti nei servizi educativi per la prima infanzia relativamente all'attuazione del Piano straordinario. Il dato disponibile più aggiornato precedente all'avvio del Piano straordinario è dato dal numero di utenti nei nidi e servizi integrativi per 100 bambini del 2006 (dati Istat). Da un primo raffronto fra i tassi del 2006 e quelli alla data del primo monitoraggio (31/12/2008), emerge chiaramente un aumento del tasso di ricettività in quasi tutte le Regioni e Province autonome.

#### Tassi di accoglienza a seguito dell'attuazione del Piano Straordinario per Regione e Provincia autonoma – 2008/2009

Regioni e province autonome	Tasso di accoglienza al 2006 (fonte: Istat)	Tasso di accoglienza (fonte: dati di monitoraggio delle Regioni e Province autonome)		
		al 31/12/2008	al 30/06/2009	al 31/12/2009
Piemonte	14,9	20,2	19,8 <sup>(a)</sup>	21,1
Valle d' Aosta	25,8	25,0	25,9	n.c.
Lombardia	15,0	18,4	18,6	18,6
Provincia di Bolzano	10,3	12,3	11,8	13,9
Provincia di Trento	14,8	15,1	n.c.	18,9
Veneto	12,7	15,7	16,8	16,9
Friuli-Venezia Giulia	12,4	19,0	18,8	22,9
Liguria	16,5	20,3	n.c.	n.c.
Emilia-Romagna <sup>(b)</sup>	28,1	26,7	29,3	30,9
Toscana	22,4	25,1	n.c.	28,1
Umbria	14,2	27,5	n.c.	29,7
Marche	15,1	23,0 <sup>(c)</sup>	n.c.	21,7
Lazio	11,2	16,2	n.c.	n.c.
Abruzzo	7,2	12,7	13,2	13,1
Molise	4,8	11,4	13,7	16,8
Campania	1,8	n.c.	n.c.	n.c.
Puglia	4,4	6,6	n.c.	11,7
Basilicata	5,4	11,4	10,4	10,6
Calabria	2,4	6,2	6,2	n.c.
Sicilia	6,3	4,8	n.c.	4,9
Sardegna	8,6	n.c.	n.c.	n.c.

(a) Il tasso di accoglienza è al 30/05/2009.

(b) I tassi di accoglienza sono, rispettivamente, al 31/12/2006, al 31/12/2007 e al 31/12/2008.

(c) I posti nei servizi integrativi comprendono dei servizi non esclusivi per la fascia 0-2 anni.

n.c.= non calcolabile

---

## Il quadro normativo nazionale e la ripartizione delle competenze

Il primo intervento a favore dell'infanzia è contenuto nella legge 10 dicembre 1925, n. 2277, che istituisce l'opera Nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia (OMNI). Da questo primo intervento si giunge agli anni '70 con l'approvazione, da parte del Parlamento, della legge 1044/1971. Una legge basilare, da adeguare in funzione di una governance pubblica del sistema complessivo dei servizi per i bambini da 0 a 3 anni.

Negli ultimi anni sono diventate un punto di riferimento fondamentale le norme regionali, che sono intervenute per disciplinare il funzionamento. Con la [legge 285 del 1997](#) si norma, a livello nazionale, le "nuove tipologie" di servizi per l'infanzia (Centri per bambini e genitori e gli spazi gioco) e, nel 2001, la [legge 448](#) sottolinea la funzione prevalentemente educativa dei nidi (aspetto rafforzato nella legge finanziaria del 2007).

Nel quadro della ripartizione delle competenze fissate dalla riforma del titolo V della Costituzione spetta alle **Regioni** definire:

- a) la programmazione e lo sviluppo del sistema integrato dei servizi per l'infanzia;
- b) la determinazione degli standard relativi le modalità organizzative e di funzionamento dei nidi;
- c) la definizione dei requisiti qualitativi per l'accreditamento del privato;
- d) l'indicazione degli indirizzi per l'attuazione di iniziative di formazione del personale.

Spetta ai **Comuni**, invece:

- a) l'attuazione del sistema integrato per l'infanzia, anche mediante la piena valorizzazione delle risorse presenti nel territorio;
  - b) l'accreditamento, l'autorizzazione e il controllo dei soggetti privati.
-

## **Le politiche della Regione Toscana e lo sviluppo del sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia**

Nel panorama italiano dei servizi educativi per la prima infanzia è noto come la realtà regionale toscana si collochi a livelli di eccellenza, non solo per la dimensione quantitativa della rete, in un contesto nazionale che continua a dimostrarsi fortemente diversificato ma complessivamente ancora carente di opportunità educative per i più piccoli, sia per la qualità dell'offerta stessa.

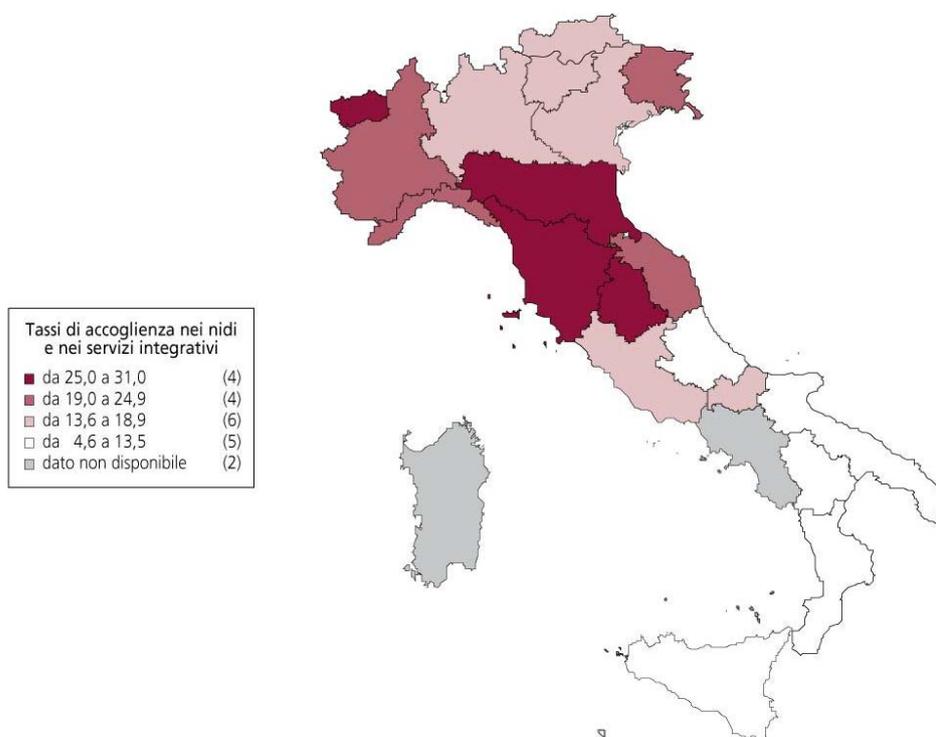
Assecondando ma anche orientando l'innegabile protagonismo delle comunità locali e il loro impegno quarantennale per la creazione e la stabilizzazione di servizi educativi per la prima infanzia, la Regione Toscana, coerentemente con il rideterminarsi del ruolo regionale in materia, ha nel tempo definito e sviluppato una politica di governo organica orientata in tre direzioni chiaramente identificabili ma tra loro integrate:

- la promozione e il sostegno della rete dei servizi per la crescita delle opportunità educative. Investimenti importanti in un contesto già fertile hanno sostenuto il raggiungimento dell'obiettivo di Lisbona, ovvero il 30% della popolazione 0-2 frequentante un servizio educativo, con un buon livello di distribuzione sul territorio, all'insegna del principio di pari opportunità di accesso indipendentemente dal luogo di residenza: 213 sui 287 Comuni toscani hanno almeno un servizio;
- la definizione delle caratteristiche, degli standard e delle regole che disciplinano il sistema integrato e le relazioni fra i diversi soggetti cui sono assegnati compiti inerenti l'organizzazione e la gestione della rete. La Toscana è stata fra le prime realtà regionali, fin dal 1999, a riconoscere l'articolazione del sistema e l'importanza della sua regolamentazione. Un percorso in evoluzione che ha visto nel 2002 un nuovo sostanziale aggiornamento che inserisce l'educazione dei piccolissimi nella logica del diritto all'apprendimento durante tutto l'arco della vita;
- il potenziamento della capacità di monitoraggio e di conoscenza del sistema, l'innovazione e la sperimentazione a partire dai dati conoscitivi, a sostegno dei processi di programmazione e adeguamento del sistema stesso, nonché la valorizzazione della ricchezza di esperienze sviluppatesi nel territorio. Il Sistema Informativo Regionale Infanzia e Adolescenza SIRIA, le attività di indagine e approfondimento, gli studi e le sperimentazioni in materia di buone pratiche e valutazione della qualità dei servizi consentono da anni una conoscenza in profondità delle caratteristiche dei servizi e dell'utenza ancora oggi rara nel panorama nazionale.

---

## La Toscana e l'educazione dei piccolissimi nel panorama nazionale

Posti nei nidi e nei servizi integrativi  
per 100 bambini 0-2 anni  
per Regione e Provincia autonoma - al 31/12/2009



## Le tipologie dei servizi

Il provvedimento "[Regolamento di esecuzione della L.R. 26/7/2002, n. 32](#) (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale, lavoro)" sviluppa gli obiettivi della L.R. 32/2002, organizzando la rete territoriale dei servizi.

I servizi educativi per la prima infanzia, di cui all'articolo 4 della [L.R. 32/2002](#), sono classificati in:

- a) nido di infanzia;
- b) servizi integrativi, articolati nel modo seguente:
  - 1) centro dei bambini e dei genitori;
  - 2) centro gioco educativo;
  - 3) nido domiciliare.
- c) nido aziendale.

Il funzionamento dei servizi educativi per la prima infanzia è assicurato dagli educatori e dagli operatori ausiliari operanti presso ciascun servizio. I servizi sono realizzati e gestiti sulla base di un progetto educativo che viene verificato e aggiornato mediante incontri periodici con gli educatori. I soggetti gestori garantiscono la formazione e l'aggiornamento di tutto il personale in servizio. La partecipazione delle famiglie alla vita del servizio è assicurata mediante la previsione di incontri periodici per la presentazione del progetto educativo e della programmazione educativa e attraverso momenti di incontro e iniziative atte a favorire la relazione sia tra le famiglie, sia tra famiglie e educatrici.

I Comuni, singolarmente o in forma associata, assicurano il coordinamento pedagogico della rete dei servizi educativi comunali per la prima infanzia, verificano il progetto educativo e organizzativo dei servizi educativi pubblici e privati presenti sul proprio territorio, il loro reciproco raccordo e il loro inserimento nella rete delle opportunità educative offerte ai bambini e alle famiglie, secondo principi di coerenza e continuità degli interventi e di omogeneità ed efficienza organizzativa e gestionale.

I servizi educativi per la prima infanzia garantiscono il diritto all'inserimento e all'integrazione dei bambini diversamente abili, prevedendo un eventuale sostegno individualizzato, sulla base di uno specifico progetto educativo, elaborato in collaborazione con le aziende sanitarie locali e con i servizi sociali.

## Strutture esistenti e posti attivi

Denominaz. struttura	Monitoraggio dicembre 2008				Monitoraggio giugno 2009				Monitoraggio dicembre 2009			
	Numero strutture		Numero posti		Numero strutture		Numero posti		Numero strutture		Numero posti	
	A titolarità pubblica	A titolarità privata	Da servizi pubblici, compreso servizi accreditati e convenzionati	Da servizi privati, non convenzionati	A titolarità pubblica	A titolarità privata	Da servizi pubblici, compreso servizi accreditati e convenzionati	Da servizi privati, non convenzionati	A titolarità pubblica	A titolarità privata	Da servizi pubblici, compreso servizi accreditati e convenzionati	Da servizi privati, non convenzionati
Asilo nido	375	231	13271	6014	407	331	19798	2656	407	331	19798	2656
Spazio gioco	95	51	2087	1060					90	64	nd	nd
Centro bambini e famiglie	57	3	1362	74	46	8	1105	119	46	8	1105	119
Servizi e interventi educativi in contesto domiciliare	24	18	161	103	33	31	243	128	33	31	243	128
Centro gioco educativo					90	64	2554	731				

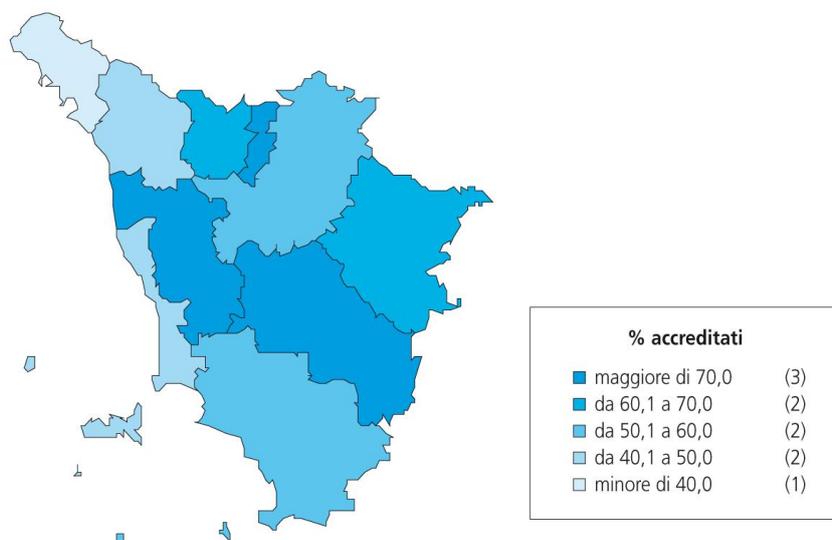
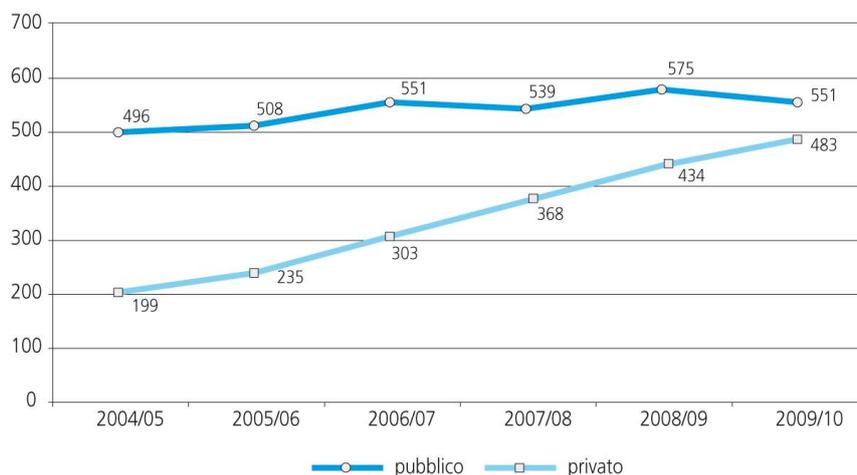
Fonte: Scheda per la rilevazione dei dati di monitoraggio del Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia

## L'integrazione pubblico privato e lo sviluppo della rete delle opportunità

Le tendenze evolutive del sistema dei servizi in Toscana sono chiare e costanti nel tempo, come dimostrano le serie ormai storiche di dati disponibili:

- cresce complessivamente l'offerta;
- si diversificano le tipologie di servizio
- cresce la complessità e l'articolazione dei soggetti gestori, determinandosi una crescita dell'offerta a titolarità non pubblica.

### Andamento dell'offerta a titolarità pubblica e privata in Toscana e ricettività nelle diverse province



Nel quadro di sviluppo del sistema la Toscana si allinea infatti alla tendenza comune che vede da un lato la diversificazione delle tipologie di offerta in risposta alle esigenze di flessibilità delle famiglie, dall'altro l'avvento di nuovi soggetti gestori nell'ambito del privato sociale (prevalentemente) ma anche del privato tout court.

Un processo attuatosi per la progressiva maturazione del privato in una autonoma capacità di offerta che, se innegabilmente possiamo affermare innescato dall'opportunità di dimensionamento dei costi conseguente all'inserimento di privati nella gestione al fine di garantirne la sostenibilità finanziaria, ha determinato la crescita di cultura, esperienza e competenza in soggetti gestori (a prevalente, ma in ultimo non solo, componente sociale) che è maturato fino ad acquisire una capacità imprenditoriale e gestionale autonoma, pur in un sistema sostenuto da risorse pubbliche.

Tutto al fine di garantire una maggiore risposta a una domanda crescente da parte delle famiglie che non riusciva a trovare una risposta "sostenibile" per la collettività nella sola dimensione della gestione pubblica diretta. Questo fino a rendere l'offerta a titolarità non comunale (siano i gestori pubblici, del privato sociale o privati in senso stretto) una quota ormai imprescindibile e sostanziale della rete complessiva.

È tuttavia evidente come il sistema integrato pubblico/privato sia riuscito in realtà a trovare una sua sostenibilità complessiva solo attraverso l'accesso a risorse pubbliche, a sostegno anche dell'iniziativa privata che altrimenti avrebbe costi (ci riferiamo alle rette) non sostenibili per la grande maggioranza delle famiglie e quindi non coerente con l'impostazione alle pari opportunità per i bambini piccoli.

La necessità di inserire anche il privato in un quadro di impegno e gestione di risorse della collettività ha finito col rendere imprescindibile confrontarsi con il tema del controllo di come tali risorse vengano utilizzate, aprendo la strada al tema del riconoscimento di validità dei soggetti gestori di risorse pubbliche, di pari passo alla necessità di garantire opportunità eque e livelli omogenei di qualità dei servizi per i cittadini.

Gli organi di governo devono quindi confrontarsi con il problema di quali riferimenti e strategie impiegare per offrire ai cittadini un quadro sostenibile, variegato ma non disarticolato di interventi e insieme una diffusa garanzia di qualità.

La complessità del sistema e l'indispensabilità di garantire un omogeneo livello qualitativo dei servizi alla prima infanzia, indipendentemente dalla titolarità o modalità di gestione, sono argomenti rispetto ai quali la Regione Toscana si è posizionata sicuramente a livelli di avanguardia nel Paese, scegliendo una politica per la quale l'obiettivo non è quello di stabilire chi fa meglio le cose – chiunque, il pubblico o il privato, le può fare meglio o meno bene a seconda delle sue qualità specifiche – ma quello di stabilire regole e standard validi e obbligatori per tutti.

La Regione Toscana ha progressivamente sviluppato e aggiornato un sistema di norme che tenessero conto di queste tendenze evolutive del sistema, a garanzia di omogeneità qualitativa, che rispondesse ai criteri di equità di un servizio fondamentale per la crescita educativa e sociale delle comunità.

Siamo andati quindi verso la consapevolezza e il riconoscimento dell'esistenza di un "sistema", inteso come insieme di componenti dialoganti e interagenti, per un obiettivo di comunità, dando un riconoscimento, non solo "formale" alla componente non pubblica, bensì riconoscendone un ruolo nella costruzione di una risposta integrata alle esigenze della cittadinanza.

## La regolamentazione regionale del sistema integrato

In un quadro complessivo nazionale che ha visto molte realtà territoriali del nostro Paese confrontarsi solo recentemente con le questioni inerenti la regolamentazione e il controllo dell'offerta dei servizi educativi a titolarità non pubblica, la Regione Toscana si è sicuramente connotata come precorritrice, avendo sviluppato – contestualmente al crescere dinamico e al diversificarsi delle caratteristiche dell'offerta presente sul proprio territorio – un quadro strutturato di norme tese non solo a promuovere l'incremento di un sistema integrato di servizi, ma anche a regolamentarne la struttura e le condizioni.

Il Testo Unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, emanato con [L.R. 32 del 26 luglio 2002](#) rappresenta un innovativo strumento normativo che definisce il sistema regionale integrato di servizi e interventi finalizzato a promuovere l'affermazione del fondamentale diritto all'apprendimento in tutto l'arco della vita, quale fondamento per un pieno sviluppo personale e sociale dell'individuo.

Il primo fondamentale tassello delle politiche integrate dell'educazione e dell'istruzione, è rappresentato dagli interventi educativi rivolti all'infanzia.

Il TU stabilisce gli elementi di base dell'organizzazione del sistema regionale dei servizi educativi determinando:

- le finalità dell'azione regionale in materia;
- le due tipologie fondamentali degli interventi e dei servizi che la regione riconosce – nido di infanzia e servizi integrativi al nido – rimandando al regolamento attuativo la definizione degli standard organizzativi, strutturali, professionali e qualitativi, delle diverse tipologie specifiche di servizio;
- l'attribuzione ai Comuni della titolarità delle funzioni amministrative inerenti servizi e interventi, gestiti sia in forma diretta che in associazione, che attraverso il convenzionamento con soggetti pubblici o privati accreditati, nonché la titolarità delle procedure di autorizzazione e accreditamento dei soggetti privati.

La legge regionale demanda al regolamento la definizione delle specifiche che riguardano:

- la classificazione dei servizi, requisiti tecnico-strutturali e standard;
- i requisiti che determinano i livelli di qualità delle prestazioni, con riferimento al progetto del servizio stesso e alle professionalità del personale impiegato;
- il modello di regolazione e controllo del sistema, mediante il regime di autorizzazione e accreditamento.

[Il Regolamento n. 47/R dell'8 agosto 2003](#), emanato in attuazione della [L.R.32](#) (recentemente modificato ed integrato), tratta di tutto il sistema integrato, dedicando il Titolo III ai Servizi educativi per la prima infanzia.

La Regione ha sviluppato il tema nel corpus regolamentare di riferimento

- definendo un modello che riconosce la centralità delle funzioni di governo del sistema nella parte pubblica,
- indicando nel doppio livello dell'autorizzazione al funzionamento (per l'accesso al mercato) e dell'accreditamento (per l'inserimento nel sistema pubblico dell'offerta accedendo a risorse pubbliche per la copertura dei costi di gestione) i meccanismi per consentire ai Comuni di sostanzare le funzioni di governo attraverso la reale promozione e regolazione del sistema sul territorio.

Il modello regionale toscano definisce le strategie generali per azioni di promozione, regolazione e controllo.

Nella prospettiva che intende rileggere le modalità di programmazione pubblica in un'ottica di governance, con il concetto di **regolazione** è possibile individuare l'insieme delle regole e delle azioni che un soggetto di governo territoriale mette in campo per accompagnare un cambiamento e una crescita coerente di un sistema di servizi.

Si tratta di un ruolo a carattere regolativo, promozionale e di coordinamento finalizzato a definire il sistema di accesso, lo sviluppo coerente dell'offerta, il suo dimensionamento, le modalità di scelta da parte dei cittadini e le garanzie fornite all'utenza.

Il sistema regionale toscano assegna ai Comuni, nel rispetto del principio di sussidiarietà, la responsabilità della regolazione e del controllo dell'offerta pubblica e privata presente sul territorio.

Sono i Comuni che, come ribadito con maggiore definizione nell'aggiornamento del Regolamento regionale, sono investiti dei compiti di verificare i servizi privati e di garantire il loro raccordo e il loro inserimento nella rete integrata dell'offerta di opportunità educative.

## Gli strumenti della regolazione: autorizzazione, accreditamento, monitoraggio e controllo

Gli strumenti fondamentali che la normativa regionale – coerentemente con il loro affermarsi nella cultura più ampia dei servizi alla persona – individua per l’attuazione dei compiti di regolazione e controllo sono l’autorizzazione e l’accreditamento.

L’**autorizzazione al funzionamento** è intesa come modalità di regolazione dell’accesso al sistema. Definisce quindi le “soglie minime”, i requisiti base che il servizio deve possedere per essere inserito nel sistema. Tali soglie devono comunque essere soggette a processi di verifica e tenuta nel tempo.

In Toscana tutte le tipologie di servizi educativi per la prima infanzia a titolarità sia pubblica che privata, esclusi quelli comunali, devono essere autorizzate per poter funzionare, indipendentemente dalla loro denominazione e ubicazione.

I soggetti di natura giuridica privata che intendano aprire un nuovo servizio devono presentare domanda di autorizzazione al Comune nel cui territorio sarà ubicato il servizio, quale titolare del rilascio dell’autorizzazione ([L.R. 32/2002](#), art. 4, c. 3).

Le recenti modifiche apportate al Regolamento sono intervenute in modo consistente nella parte inerente il procedimento di autorizzazione specificando gli elementi oggetto di verifica preliminare ai fini del rilascio dell’autorizzazione ([DPR della Giunta regionale. 8 agosto 2003 n. 47/r, art. 28](#)):

- progetto educativo;
- requisiti tecnico-strutturali e di qualità previsti dal regolamento;
- applicazione al personale dei contratti collettivi nazionali vigenti;
- possesso della certificazione di conformità agli impianti e alle norme di legge;
- requisiti soggettivi dell’educatore.

Al fine di rendere più omogenee sul territorio le procedure sono stati precisati i tempi sia per il rilascio dell’autorizzazione (60 giorni), sia per la trasmissione delle dichiarazioni inerenti la permanenza dei requisiti posseduti al momento del rilascio, necessarie per il mantenimento (con cadenza triennale).

Viene infine reso più esplicito e cogente l’obbligo di ritorno informativo che anche i soggetti titolari privati sono tenuti a garantire per l’implementazione del sistema informativo regionale, essendo gli stessi tenuti a trasmettere entro il 15 gennaio di ogni anno le informazioni aggiornate al 31 dicembre, relative ai servizi educativi autorizzati.

Il passo successivo è dato dalla procedura di accreditamento che orienta il sistema a un miglioramento in un’ottica qualitativa più alta rispetto ai requisiti minimi necessari per l’autorizzazione.

L’accreditamento è di fatto un riconoscimento che attribuisce ad un soggetto il titolo di “potenziale fornitore di servizi finanziati con risorse pubbliche”. Tale riconoscimento non dà adito autonomamente a nessuna relazione economica fra enti pubblici

responsabili dell'acquisto di servizi e soggetti privati o pubblici erogatori di servizi. Si tratta di un riconoscimento che consente ai soggetti di accedere a convenzionamento con i Comuni, di partecipare a bandi di assegnazione di finanziamenti regionali, di erogare servizi finanziati attraverso voucher (buoni servizio). L'accreditamento di fatto costituisce un motore importante per lo sviluppo della qualità dei servizi stessi, in quanto i requisiti sono più stringenti. Come nel caso dell'autorizzazione anche per l'accreditamento è il servizio, l'unità di offerta, ad essere accreditata.

Oltre al possesso dell'autorizzazione, i servizi per i quali è richiesto l'accreditamento devono garantire:

- la conformità ai requisiti di qualità che sono definiti dai Comuni per la rete dei servizi comunali operanti nel territorio;
- una periodica attività di formazione e aggiornamento professionale del personale, sia realizzata in forma autonoma che attraverso la partecipazione alle iniziative promosse dai Comuni;
- l'adozione di strumenti per la valutazione della qualità delle prestazioni;
- l'ammissione di bambini disabili o in condizione di svantaggio sociale o economico;
- posti riservati per le emergenze.

Si tratta in sostanza dei requisiti che i servizi comunali devono garantire, pertanto la natura dei servizi accreditati viene ad "assimilarsi" a quelli a titolarità comunale e ai vincoli di qualità a cui sono sottoposti, questo a garanzia per i gestori della possibilità di essere inseriti nel sistema di offerta sostenuto con risorse pubbliche, per i cittadini di equità nelle possibilità di accesso.

Il regolamento toscano stabilisce espressamente che i Comuni si possono convenzionare per la riserva di posti con soggetti pubblici o privati solo se accreditati.

Anche rispetto al tema dell'accreditamento il nuovo regolamento inserisce innovazioni e specificità, inerenti anche in questo caso, procedure e tempi. Sono sempre i Comuni i titolari della procedura di verifica e rilascio dell'accreditamento che deve essere completata entro 30 giorni nel caso di servizi già autorizzati, o di 60 giorni nel caso di nuovi servizi.

---

## **I Comuni toscani, autorizzazione e accreditamento**

Il regolamento regionale non vincola i Comuni all'adozione di uno specifico regolamento comunale in materia di autorizzazione, tuttavia una recente indagine realizzata dal Centro regionale di documentazione nell'anno evidenzia che il 73% dei Comuni rispondenti (corrispondenti, per copertura, a circa l'80% della popolazione utente di servizi educativi) dichiarano la presenza di uno specifico intervento regolamentare comunale. Salvo alcuni casi particolari, il 27% dei Comuni che non ha attivato una specifica regolamentazione risulta avere alla data di realizzazione dell'indagine servizi privati operanti nel proprio territorio.

Nella tipologia degli uffici di riferimento si assiste a una polarizzazione rispetto ad una competenza assegnata prevalente allo sportello unico per le attività produttive (SUAP) e all'ufficio direttamente impegnato nella gestione dei servizi scolastici ed educativi.

In lieve flessione la percentuale dei Comuni che dichiarano di essersi dotati di una specifica regolamentazione inerente l'accreditamento (67,6%). A questo proposito tuttavia emerge una situazione contrapposta rispetto agli uffici di riferimento, con netta prevalenza dei Servizi educativi e scolastici (45,6%) e di questi in collaborazione con SUAP (16,2%).

---

---

## Sistema informativo

Il provvedimento "[Il Regolamento n. 47/R dell'8 agosto 2003](#) (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale, lavoro)" dispone che i soggetti gestori di servizi educativi pubblici e privati autorizzati sono tenuti a trasmettere, al Comune territorialmente competente, entro il 15 gennaio di ogni anno, i dati previsti dalle disposizioni unitarie regionali relativi ai servizi educativi autorizzati, riferiti all'anno educativo in corso aggiornati al 31 dicembre. I Comuni inseriscono nel flusso informativo del sistema informatizzato regionale (Sistema Informativo Regionale Infanzia e Adolescenza - SIRIA) tutti i dati riferiti ai servizi educativi per l'infanzia nell'ambito del territorio di competenza entro la data del 28 febbraio di ogni anno e, in caso di modifiche, provvedono tempestivamente ad aggiornare i dati stessi; il sistema assicura la ricomposizione informativa di cui all'articolo 18 della [legge regionale 5 ottobre 2009, n. 54](#) (Istituzione del sistema informativo e del sistema statistico regionale. Misure per il coordinamento delle infrastrutture e dei servizi per lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza). Nel caso in cui il Comune territorialmente competente accerti il mancato adempimento degli obblighi previsti d'informazione, assegna un termine per provvedere alla trasmissione dei dati, decorso il quale, procede alla revoca dell'autorizzazione. Il mancato adempimento dell'obbligo d'informazione comporta anche la sospensione dei finanziamenti regionali previsti.

Il Comune, avvalendosi del flusso informativo regionale, informa la Regione Toscana dei provvedimenti di revoca dell'accreditamento adottati che comportano la decadenza dei benefici economici eventualmente concessi.

---

## **Il controllo dei servizi e la promozione delle esperienze: le azioni di impulso e coordinamento**

Come ribadito con maggior forza negli aggiornamenti portati al regolamento regionale in materia, fra i compiti di regolazione che i Comuni devono assolvere con riferimento all'intera rete dei servizi educativi presenti nel proprio territorio, non rientrano solo le funzioni di controllo preventivo e di vigilanza, ma anche quelli, ugualmente importanti, di promozione, impulso, accompagnamento, al fine di orientare il sistema nel suo complesso a processi di miglioramento continuo e nell'ottica dell'integrazione delle risorse.

È compito degli Enti Locali, in generale, con riferimento al sistema integrato della [L.R. 32](#), quello di promuovere la relazione e la cooperazione tra i soggetti pubblici e privati, nonché *"lo sviluppo integrato di attività e servizi nei settori dell'orientamento, della consulenza alla persona, della formazione degli operatori, dell'informazione e della documentazione sui valori culturali del territorio, sulle risorse educative e formative e sulle esperienze per la qualità dell'educazione e dell'istruzione realizzate a livello locale (art. 7, Reg 47/R)"*.

Nello specifico dei servizi educativi per la prima infanzia, poi, i Comuni "assicurano il coordinamento pedagogico della rete dei servizi educativi comunali per la prima infanzia, verificano il progetto educativo e organizzativo dei servizi educativi pubblici e privati presenti sul proprio territorio, il loro reciproco raccordo e il loro inserimento nella rete delle opportunità educative offerte ai bambini e alle famiglie, secondo principi di coerenza e continuità degli interventi e di omogeneità ed efficienza organizzativa e gestionale (art. 8, c. 4)".

---

### **I Comuni toscani e le funzioni di coordinamento e promozione**

Ancora nell'ambito dell'indagine prima citata si è ritenuto importante cercare di capire quali attività svolgessero i Comuni per garantire le funzioni di impulso e coordinamento dell'intera rete dei servizi, pubblici e privati, del proprio territorio. Per quanto sia presente una percentuale (34%) di amministrazioni che affermano di non realizzare questo tipo di attività – affermazione solo in parte comprensibile in per l' assenza sul territorio di servizi a titolarità privata - i Comuni che dichiarano di svolgere tale funzione individuano in modo omogeneo fra le tipologie prevalenti di iniziative, quelle di:

- realizzare riunioni periodiche che coinvolgono i rappresentanti di tutti i servizi;
- coinvolgere gli operatori dei privati in attività di formazione
- svolgere azioni di orientamento e consulenza nei confronti di privati che intendono attivare nuove iniziative.

Più bassa la percentuale delle realtà che si attivano per raccogliere un'informazione coordinata sull'intera rete e per diffondere una carta di servizi comune.

---

---

## A chi rivolgersi per presentare la domanda

Regione Toscana Referenti del Settore Infanzia  
tel. 055 4382085 – fax 055 4382302

Centro regionale di documentazione sull'infanzia e l'adolescenza  
c/o Istituto degli Innocenti di Firenze  
tel. 055 2037229 – fax 055 241603

Nel vostro territorio, presso il Comune rivolgendosi a

- Responsabile servizi educativi e scolastici
- presso lo Sportello Unico per le Attività produttive – SUAP-(ove presente).

Gli uffici sopra menzionati del vostro Comune di residenza e quelli regionali sapranno fornire tutte le informazioni di carattere burocratico, tecnico e finanziario per poter aprire un nuovo servizio per la prima infanzia sulla base della normativa regionale in vigore: la legge nazionale infatti demanda alle regioni la regolamentazione dei servizi educativi per la prima infanzia secondo l'attuazione di un apposito regolamento che nel caso della Regione Toscana è il Regolamento emanato con [DPR della Giunta regionale 8 agosto 2003 n. 47/R](#) e relative modifiche [con DPR 30 dicembre 2009, n. 88/R](#). I comuni di conseguenza hanno il compito di avviare e verificare le procedure di autorizzazione, accreditamento e convenzionamento dei servizi.

---