

Le funzioni di direzione e coordinamento pedagogico nel sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia in Toscana. Indagine esplorativa

Sabrina Breschi¹, Enzo Catarsi², Jessica Magrini³

1. Il coordinamento dei servizi educativi alla luce dell'evoluzione del sistema

La fotografia che scattiamo oggi alla rete dei servizi educativi toscani mostra, come ben rappresentato nella prima parte di questo volume, il positivo consolidamento del sistema complessivo e integrato di opportunità educative per i cittadini più piccoli. Tale sviluppo si è dispiegato parallelamente alla definitiva affermazione dell'identità educativa di tali servizi e alla consapevolezza diffusa, nelle famiglie, del valore positivo dell'esperienza vissuta dal bambino nel nido, in primo luogo, e nelle altre realtà integrative che si sono diversificate e che sono state proposte nel tempo in risposta a esigenze di maggiore flessibilità.

L'affermarsi di una cultura diffusa e condivisa della frequenza di un contesto educativo come diritto riconosciuto universalmente esigibile dai bambini è stato favorito dall'investimento fatto, nella nostra Regione, in un'offerta ampia e qualitativamente di alto livello, che ha a sua volta favorito la crescita di domanda e aspettativa da parte delle famiglie.

È anche evidente come questo risultato si sia raggiunto attraverso la progressiva e a oggi indispensabile integrazione della componente privata, innestatasi e sviluppata in un contesto già fortemente garantito dalla rete pubblica di servizi.

Al di là delle dinamiche che hanno determinato questa evoluzione, è comunque chiaro come il sistema integrato non solo sia una realtà di fatto e consolidata, in considerazione del peso che hanno i soggetti a titolarità privata nella sostenibilità dell'intera rete, ma si caratterizzi anche come un contesto ad alta dose di complessità e articolazione. Questo con riferimento alle diverse tipologie di servizi previsti (a seguito delle recenti modifiche regolamentari ancora più differenziate), per il panorama estremamente variegato di modalità e forme di gestione e, infine, oggi in modo ancora più evidente, per la compresenza di una molteplicità di interlocutori: bambini e famiglie in primo luogo, ma anche attori che animano la rete dei servizi educativi, enti locali e soggetti del mondo privato. Proprio riguardo questi ultimi, alle presenze più consolidate di area sociale, allo stato attuale si stanno affiancando in maniera crescente titolari provenienti dal mondo più propriamente privato con forme diversamente incisive nell'interazione con il sistema complessivo. Naturalmente l'integrazione non è solo compresenza e non è quindi possibile misurarsi con questo fenomeno solo in termini di incremento dei soggetti "erogatori" di un servizio e di crescita di mercato, ma, per la rilevanza che i servizi educativi hanno per il pieno sviluppo della personalità (come la Regione stessa sancisce a livello normativo), il tema dell'integrazione deve essere riportato a livello di condivisione della finalità educativa e omogeneità dell'identità pedagogica dell'intera rete e quindi a una relazione dialettica e positiva fra i diversi interlocutori, in risposta al bisogno educativo della comunità.

¹ Responsabile Servizio Ricerca e Formazione - Istituto degli Innocenti.

² Professore ordinario di Pedagogia generale Università di Firenze e consulente Istituto degli Innocenti.

³ Pedagogista e consulente Istituto degli Innocenti.

È con questo quadro di crescente complessità che amministratori e tecnici degli enti locali devono oggi confrontarsi, dal momento che il nostro modello regionale individua nel Comune il soggetto di riferimento per la regia del sistema locale, cui è affidato il compito della promozione, raccordo e verifica dell'intera rete dei servizi educativi presenti sul territorio di competenza. Un ruolo delicato e di alta complessità che presuppone che le amministrazioni locali riescano, mettendo a valore ricchezza e storicità della propria esperienza, a rielaborare, alla luce delle nuove sfide e delle nuove tendenze evolutive, le competenze e il *know how* acquisiti, concretizzando strutture organizzative di elevato profilo e altamente competenti.

A queste strutture non è chiesto più solo infatti di occuparsi della rete dei servizi comunali e di vigilare sul privato, ma, oltre a ciò, di orientare lo sviluppo dell'offerta sul territorio attraverso una programmazione strategica, di individuare nuove soluzioni gestionali, essere garanti del mantenimento della rete complessiva e, nei confronti del cittadino/utente, di pari livello qualitativi indipendentemente dai punti di accesso al sistema, che sappiamo essere caratterizzati da propria identità e sistemi di valori.

Tutto ciò induce a una riflessione sul ruolo di coordinamento nell'area dei servizi educativi, un tema che certo non rappresenta una novità, essendo una dimensione essenziale sia a livello di singole unità di offerta che di insieme di servizi, sia nelle organizzazioni pubbliche che private, ma che forse merita di essere rivisitato e maggiormente esplorato.

La capacità di governo e la qualità stessa del sistema è determinata dalla presenza, nelle strutture investite della responsabilità del sistema, di due componenti di saperi: quella organizzativa-gestionale e quella psicopedagogica. È solo attraverso la complementarità di queste due aree di "competenza" e "competenze" che le strutture investite dei compiti di direzione e coordinamento potranno pienamente rispondere al loro obiettivo. Se questa dimensione, per il pubblico, si estende a comprendere le dinamiche di rete complessiva di offerta è terreno di confronto anche per i titolari privati. Esistono oggi organizzazioni del privato sociale fortemente sviluppate e radicate che detengono reti di servizi molto ampie, in alcuni casi anche a "scavalco" fra aree di competenza territoriale comunale. Anche per loro, così come per soggetti più piccoli, ma ugualmente partecipi del sistema, il tema della qualità e delle capacità delle funzioni di direzione e coordinamento dei servizi è essenziale.

Sappiamo come nella realtà toscana questo percorso di crescita e affermazione dei servizi educativi per la prima infanzia abbia visto in prima battuta l'impegno dei Comuni, ma anche come sia stato concretamente reso possibile dall'impegno delle diverse figure operanti e aggiornatesi "sul campo", quali educatori, pedagogisti, tecnici e responsabili amministrativi, che, lavorando in maniera congiunta e sinergica, hanno potuto contribuire al complessivo sviluppo e definizione dei servizi. Professionalità che nella messa alla prova esperienziale hanno nel tempo sviluppato modelli educativi e gestionali, anche in risposta ai cambiamenti importanti che hanno caratterizzato tale sviluppo.

Sappiamo tuttavia come una reale integrazione fra le due diverse sfere di competenza, quella pedagogica e quella organizzativa-gestionale, sia solo il frutto di uno sforzo continuo e quotidiano e, nell'esperienza dei nostri servizi, non sempre abbia trovato una piena

attuazione, in quanto tradizionalmente affidate in modo distinto e parallelo a figure diverse e in posizione funzionale spesso distante nelle organizzazioni, ovvero a figure di direzione o responsabilità amministrativa e a figure di competenza pedagogica, in molti casi inserite come consulenti.

È innegabile il valore che l'esperienza del coordinamento pedagogico nei nostri servizi ha avuto nel processo di revisione e condivisione identitaria dei servizi stessi. E sarà sicuramente importante il ruolo di "intermediazione" e di conduzione a sintesi che potranno esprimere fra la realtà operativa del servizio (di cui conoscono le dinamiche e la connotazione educativa) e il sistema complessivo anche nella sua dimensione organizzativa.

È comunque altresì evidente come il tema del coordinamento debba essere rilanciato in una visione più complessa e articolata nelle sue diverse componenti alla luce della considerazione dell'influenza positiva che tali funzioni detengono nei confronti dello sviluppo della qualità dei servizi.

2. Finalità, metodologia ed esiti dell'indagine

Alla luce delle recenti tendenze evolutive sopra delineate e con l'intento di fare il punto della situazione, nell'ambito delle funzioni del Centro regionale di documentazione di cui alla LR 31/2000, l'Istituto degli Innocenti ha proceduto a realizzare un'indagine di approfondimento, a carattere censuario, mirata a fornire il quadro dell'esistente sulle funzioni di direzione e coordinamento pedagogico dei servizi educativi per la prima infanzia. L'indagine è stata sviluppata con particolare attenzione agli aspetti gestionali e organizzativi, al percorso formativo e le competenze professionali delle figure che rivestono tali ruoli, nonché su come avvengono le modalità operative di raccordo fra le due sfere di competenza.

Si è scelto di indagare tali funzioni in modo coerente sia nei servizi a titolarità comunale che a titolarità privata. Tuttavia, proprio alla luce delle considerazioni sopra espresse, un particolare focus della ricerca ha inteso inoltre indagare, nei Comuni, il sistema delle relazioni tra i soggetti pubblici e privati e i processi di regolazione e controllo finalizzati a garantire l'integrazione del sistema, attraverso l'approfondimento di alcune questioni connesse con il tema della regolazione, impulso e coordinamento dell'intera rete.

In sintesi le finalità dell'indagine, corrispondenti alle aree di approfondimento sulle quali sono stati costruiti gli strumenti, sono state di indagare e rilevare:

- le caratteristiche e le competenze della figura di responsabile dei servizi educativi;
- se e con quali modalità i titolari di servizi per la prima infanzia si siano dotati dello strumento tecnico del coordinamento pedagogico;
- le forme di relazione tra la funzione di coordinamento pedagogico e la funzione di direzione;
- l'implementazione di processi di regolazione e controllo finalizzati a garantire l'integrazione del sistema dei servizi, il rispetto dei requisiti e il raggiungimento degli standard previsti.

2.1 L'unità di analisi e lo sviluppo degli strumenti di rilevazione

L'universo di riferimento è composto da tutti i soggetti titolari dei servizi educativi per la prima infanzia, pubblici e privati, risultanti attivi nell'anno educativo 2008/2009 (dati SIRIA). Sono stati predisposti due diversi strumenti di rilevazione in quanto quello rivolto ai Comuni prevedeva una specifica sezione riguardante le funzioni di regolazione e controllo della rete.

Tenendo presente che le figure cui viene riferita la responsabilità e le funzioni indagate possono essere o meno differenziate tra loro, possono essere cioè uno solo o più soggetti, si è ritenuto opportuno individuare l'unità di analisi nei soggetti titolari dei servizi, sia pubblici che privati, e per ognuna prevedere la rilevazione delle informazioni relative a tutti i coordinatori pedagogici facenti riferimento al soggetto titolare.

L'oggetto e le fasi dell'indagine, così come gli strumenti di rilevazione sviluppati dal gruppo di ricerca dell'Istituto degli Innocenti, sono stati illustrati e discussi in occasione di alcuni seminari formativi rivolti ai responsabili e referenti dei servizi educativi svoltisi a Firenze, Siena e Pisa nel giugno 2009. Tali contesti hanno consentito di coinvolgere gli operatori nella revisione della prima bozza degli strumenti così come di favorirne l'interpretazione, riducendo le difficoltà di compilazione nella successiva fase di rilevazione. I due strumenti di rilevazione (contenuti nel CD) sono articolati in due sezioni, funzioni di direzione e funzioni di coordinamento pedagogico, omogenee per contenuti pur con alcune specificità legate alla differente connotazione dei due diversi tipi di soggetto titolare. Per i Comuni è prevista come già segnalato un'ulteriore sezione, riguardante regolazione e controllo del sistema.

2.2 La partecipazione alla rilevazione

La somministrazione dei questionari si è svolta nel periodo compreso fra luglio e settembre 2009, attraverso invio e restituzione postale e con assistenza tecnica telefonica fornita dal gruppo di ricerca dell'Istituto, che ha successivamente proceduto alla validazione ed elaborazione delle informazioni raccolte⁴.

Dei 213 Comuni con servizi educativi per la prima infanzia presenti in Toscana nel periodo di riferimento, 108 hanno aderito alla rilevazione con un tasso di risposta pari al 50,7% (tavola 1). Una percentuale diversificata per le singole Province: ad avere il tasso più alto Massa-Carrara (83,3%), Firenze (75,0%) e Lucca (60%), mentre non superano il 40% le Province di Livorno, Grosseto, Arezzo, Pisa e Prato. L'indagine ha avuto complessivamente un buon risultato in termini di rappresentatività se si considera che i Comuni rispondenti alla rilevazione coprono il 79% della popolazione 0-2 anni toscana.

Per quanto riguarda la titolarità privata hanno aderito 83 soggetti cui fanno riferimento 287 servizi. Degli 83, 30, cui fanno riferimento 131 servizi, sono associati alla sola Provincia di Firenze.

Tavola 1 - Comuni con servizi educativi per la prima infanzia che hanno aderito alla rilevazione secondo la provincia

Province	Comuni toscani che hanno aderito alla rilevazione	Comuni toscani con servizi educativi per la prima infanzia	Comuni toscani	% di risposta sul totale dei comuni con servizi educativi per la prima infanzia	% di comuni con servizi educativi per la prima infanzia sul totale dei comuni
Arezzo	11	29	39	37,9	74,4
Firenze	33	44	44	75,0	100,0
Grosseto	8	21	28	38,1	75,0
Livorno	5	13	20	38,5	65,0
Lucca	12	20	35	60,0	57,1
Massa-Carrara	5	6	17	83,3	35,3
Pisa	10	29	39	34,5	74,4
Pistoia	8	18	22	44,4	81,8
Prato	2	6	7	33,3	85,7
Siena	14	27	36	51,9	75,0
TOSCANA	108	213	287	50,7	74,2

In merito alla dimensione, si rileva che al loro interno lavorano in media quasi 15 dipendenti, per una media di presenza pari a 4,3 dipendenti per servizio.

Tavola 2 - Soggetti privati con servizi educativi per la prima infanzia che hanno aderito alla rilevazione e dipendenti presenti secondo la provincia

Province	Soggetti privati che hanno aderito alla rilevazione	Servizi educativi privati per la prima infanzia	Media dei dipendenti a disposizione dei soggetti privati	Media dei dipendenti presenti nei servizi educativi per la prima infanzia
Arezzo	4	6	9,0	6,0
Firenze	30	131	19,9	4,6
Grosseto	3	22	15,7	2,1
Livorno	6	7	6,2	5,3
Lucca	8	25	15,0	4,8
Massa-Carrara	1	1	7,0	7,0
Pisa	4	9	8,8	3,9
Prato	9	28	8,8	2,8
Pistoia	9	27	7,9	2,6
Siena	9	31	22,4	6,5
TOSCANA	83	287	14,8	4,3

Nei 108 Comuni che hanno aderito della rilevazione al momento sono presenti 742 servizi educativi. Tra questi i più rappresentati per tipologia di titolarità (tavola 3) sono i servizi a titolarità pubblica e gestione diretta (218, pari al 29,4% del totale), seguiti dai servizi a titolarità privata con accreditamento (185, pari al 24,9%), dai servizi a titolarità pubblica e gestione in appalto (173, pari al 23,3%) e dai servizi a titolarità privata con la sola autorizzazione al funzionamento (123, pari al 16,6%). Meno rappresentati i servizi in concessione da pubblico a privato (5,8%). Le tipologie di servizio più rappresentate nei Comuni rispondenti sono nidi e micronidi (71%) e centri gioco educativi (16%). Incrociando la tipologia e la titolarità dei servizi, con 182 osservazioni rilevate, i nidi e i micronidi a titolarità pubblica a gestione diretta sono la modalità più frequente (24,5%), a seguire nidi e micronidi a titolarità privata con accreditamento (152 osservazioni, 20,5%) e i nidi e micronidi a titolarità pubblica e gestione in appalto (12,3%).

Tavola 3 - Servizi educativi rivolti alla prima infanzia dei comuni che hanno aderito alla rilevazione per tipologia di servizio e titolarità (valori assoluti)

Titolarità dei servizi	Tipologia di servizi					Totale
	nidi e micronidi	centri gioco educativi	centri bambini genitori	servizi educativi domiciliari	sezione primavera	
A titolarità pubblica e gestione diretta	182	13	11	3	9	218
A titolarità pubblica e gestione in appalto	91	50	21	4	7	173
In concessione da pubblico a privato	23	11	3	5	1	43
A titolarità privata con autorizzazione al funzionamento	79	22	0	16	6	123
A titolarità privata con accreditamento	152	23	2	3	5	185
Totale	527	119	37	31	28	742

Gli 83 soggetti privati che hanno aderito alla rilevazione rappresentano 287 servizi educativi fra i quali si individua una prevalenza di servizi a titolarità pubblica e gestione in appalto, seguiti, nell'ordine, da servizi a titolarità privata con accreditamento, servizi a titolarità privata con autorizzazione al funzionamento e servizi in concessione da pubblico a privato. Per quanto riguarda le tipologie di servizio si ha una distribuzione analoga a quella dei Comuni (tavola 4).

Tavola 4 - Servizi educativi privati per la prima infanzia che hanno aderito alla rilevazione per tipologia di servizio e titolarità (valori assoluti)

Titolarità dei servizi	Tipologia di servizi					Totale
	nidi e micronidi	centri gioco educativi	centri bambini genitori	servizi educativi domiciliari	sezione primavera	
A titolarità pubblica e gestione in appalto In concessione da pubblico a privato	71	23	11	8	3	116
A titolarità privata con autorizzazione al funzionamento	10	0	1	5	2	18
A titolarità privata con accreditamento	31	13	7	4	4	59
	70	17	2	1	4	94
Totale	182	53	21	18	13	287

3. Le funzioni di direzione

La prima area di approfondimento dell'indagine riguarda le funzioni di direzione e responsabilità dei servizi, indagate rispetto alle seguenti dimensioni di analisi:

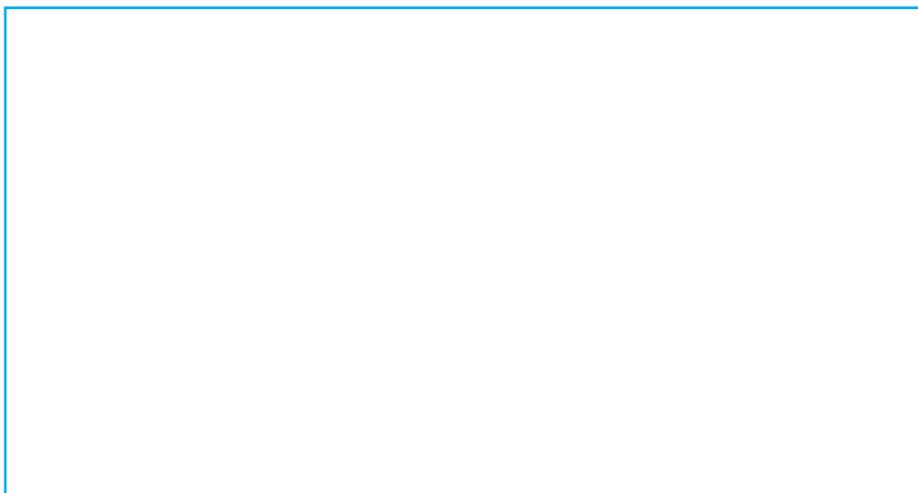
- inquadramento in assessorati e settori per i Comuni, area organizzativa per i privati;
- caratteristiche del responsabile: inquadramento contrattuale, formazione, funzioni;
- eventuale presenza e caratteristiche di un responsabile organizzativo.

3.1 La collocazione funzionale e le mansioni svolte

Nella varietà delle declinazioni che assume il tema delle politiche per lo sviluppo della persona a livello di definizione delle competenze assessoriali, l'assessorato di riferimento per la direzione dei servizi educativi per la prima infanzia nei Comuni toscani è per la maggioranza dei casi (54,2%) quello all'Istruzione, seguito, con una percentuale pur sempre consistente (15%), da quello alla Politiche sociali.

Desti tuttavia sicuramente maggiore interesse il fatto che nella rappresentazione dei settori di riferimento della direzione dei servizi educativi (figura 1), la percentuale più alta, pari al 33%, sia riferita ai "servizi al cittadino e alla persona", e risulti per il resto dei casi un quadro estremamente variegato che vede percentuali consistenti riferite ai settori "amministrativo-finanziario" (14,8%), "socioculturale" (13,9%), "servizi sociali" (5,6%) e "affari generali" (5,6%).

Figura 1 - Settore di riferimento della direzione dei servizi educativi per la prima infanzia dei Comuni che hanno aderito alla rilevazione



Tale risultato, pur nella consapevolezza dei limiti e della difficoltà di poter dare una rappresentazione efficace della complessità della realtà e delle organizzazioni di cui ci stiamo occupando, acquista ulteriore significatività alla luce di quanto dichiarato rispetto alle funzioni prevalenti. Nel contesto dei Comuni che hanno risposto al questionario, infatti, il responsabile della direzione si occupa esclusivamente dei servizi alla prima infanzia solo nel 4,6% delle realtà, mentre negli altri casi ha anche altre tipologie di attività. È evidente che nella stragrande maggioranza dei casi si occupa di servizi scolastici (89,3%), ma anche culturali (72,8%) e sociali (72,8%), nel 33,1% di servizi amministrativi-finanziari, nel 23,3% di attività sportive e addirittura – nel 21,4% – di servizi demografici (tavola 5).

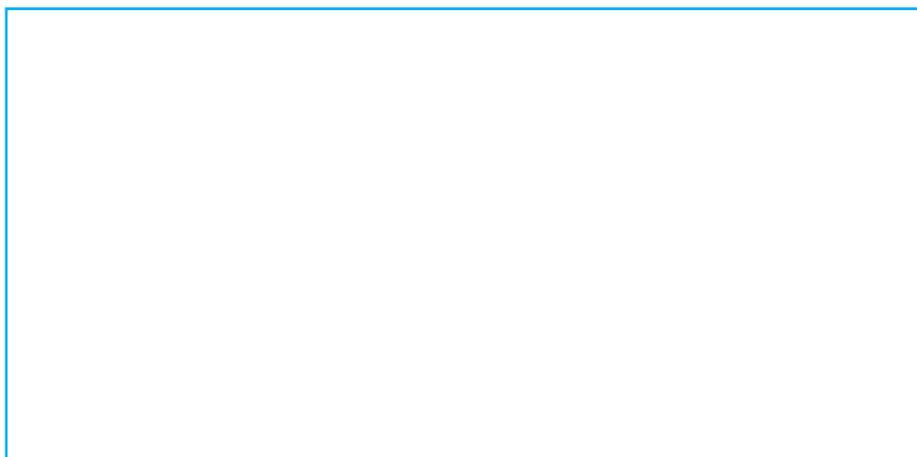
Ovviamente tale situazione è condizionata dal tipo di Comune in cui il soggetto opera. Non è un caso che dei 5 responsabili di servizi su 108 che si occupano solo di servizi per la prima infanzia, uno sia attivo in un Comune con oltre 30.000 abitanti, mentre i rimanenti 4 in Comuni con oltre 50.000 abitanti. Negli altri casi, e in particolare nei Comuni con meno di 30.000 abitanti, ai responsabili dei nidi e degli altri servizi sono assegnate più aree di attività, come è possibile approfondire nelle tavole in appendice.

Tavola 5 - Mansioni svolte dal responsabile della direzione dei servizi educativi per la prima infanzia

Mansioni svolte	v.a.	in % sul totale
Il responsabile della direzione si occupa solamente dei servizi alla prima infanzia	5	4,6
Il responsabile della direzione si occupa anche di altri servizi/attività di cui (risposta multipla)	103	95,4
Servizi scolastici	92	89,3
Servizi culturali	75	72,8
Servizi sociali	75	72,8
Servizi amministrativo-finanziario	34	33,0
Servizi per lo sport	24	23,3
Servizi demografici	22	21,4
Servizi d'archiviazione (biblioteche, ludoteche, ecc.)	9	8,7
Servizi tecnici (informatici, statistici, ecc.)	3	2,9
Totale	108	100,0

Il confronto con quanto emerge dalla risposta dei soggetti privati offre spunti interessanti di riflessione. Se nella denominazione dei settori di riferimento emerge un quadro piuttosto variegato, nel pubblico (figura 2) il responsabile della direzione tende a occuparsi in modo prevalente (61,7%) esclusivamente di servizi alla prima infanzia.

Figura 2 - Mansioni svolte dal responsabile della direzione dei servizi educativi per la prima infanzia nei comuni e nei soggetti privati che hanno aderito alla rilevazione



Tale dato peraltro non si presta a una comparazione diretta con la situazione dei nidi comunali. Nel caso dei privati, infatti, il responsabile non è necessariamente a tempo pieno. D'altra parte, è vero che nell'ultimo decennio sono nate cooperative che gestiscono unicamente nidi e nuove tipologie e che – dunque – si sono attrezzate con personale specificamente dedicato a tali necessità gestionali.

3.2 La formazione e l'inquadramento contrattuale

Passando ad analizzare le caratteristiche specifiche e l'inquadramento contrattuale, vediamo come nelle realtà comunali la figura del responsabile della direzione dei servizi educativi per la prima infanzia appartenga, nel 62,6% dei casi, alla categoria di "quadro" (D secondo il CCNL delle Autonomie locali), seguita dalla categoria dirigenziale per il 34,6% e per un residuo, 1,9%, dalla categoria "impiegato" C. Anche questa dinamica è influenzata dalla dimensione demografica del Comune di riferimento, come mostra la tavola 6.

Tavola 6 - Inquadramento del responsabile della direzione dei servizi educativi per la prima infanzia e ampiezza demografica dei Comuni

Ampiezza demografica ^(a)	Categorie					Totale	
	dirigente	categoria D	categoria C	altro	non risposta	v.a.	in % sul totale
Fino a 5.000 ab.	0	20	2	1	0	23	21,3
Da 5.001 a 10.000 ab.	3	19	0	0	0	22	20,4
Da 10.001 a 30.000 ab.	18	22	0	1	1	42	38,9
Da 30.001 a 50.000 ab.	7	1	0	0	0	8	7,4
Oltre 50.000 ab.	9	4	0	0	0	13	12,0
Totale	37	66	2	2	1	108	100,0
<i>in % sul totale</i>	<i>34,6</i>	<i>61,7</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>

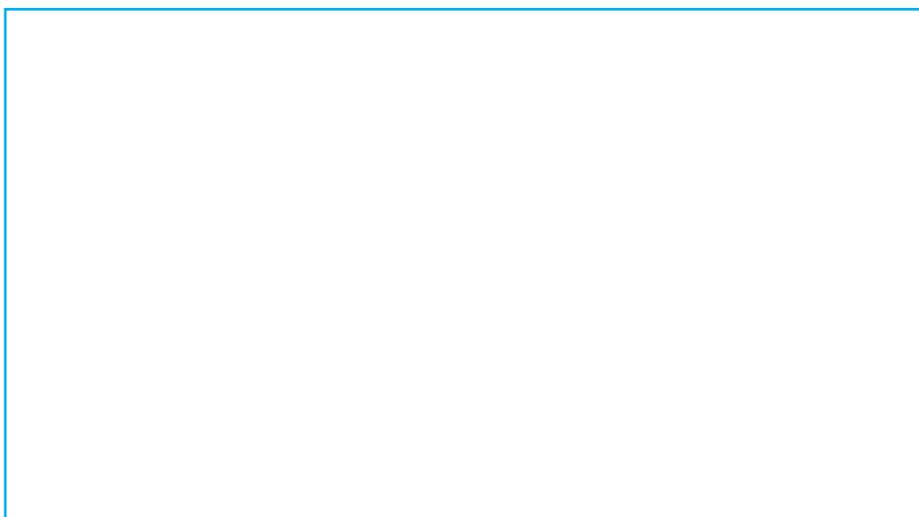
(a) Ai Comuni associati di Barberino Val d'Elsa e Tavarnelle Val di Pesa è stato attribuito il valore della popolazione del comune di Tavarnelle Val di Pesa in quanto comune più grande

La stessa distribuzione percentuale rispetto alla categoria professionale si presenta in maniera differente per i soggetti privati: per il 50% dei casi il dirigente rappresenta la figura professionale più presente, seguito dall'"impiegato" (30%), dal titolare (10%) e dal "quadro" (4,3%).

Il responsabile comunale della direzione dei servizi educativi ha conseguito, come titolo di studio più alto, una laurea vecchio ordinamento nella metà dei casi (50,9%, di cui il 46,3% in area umanistica; solo 8 su 55 indicano di possedere una laurea in materie

psicopedagogiche) e, il 23,1%, un diploma di scuola superiore (di cui il 50% in istituti tecnici). Abbastanza diversa la situazione nei soggetti privati: il 42,5% dei responsabili della direzione possiede un diploma di scuola superiore (di questi oltre la metà una maturità magistrale), seguito dalla laurea vecchio ordinamento, prevalentemente in area psicopedagogica.

Figura 3 - Titolo di studio più alto conseguito dal responsabile della direzione dei servizi educativi per la prima infanzia nei Comuni e nei soggetti privati



Il quadro che ne emerge può forse essere letto, in sintesi, come rappresentativo di una situazione che vede da un lato il pubblico operante con titoli di studio più alti (la laurea anche in quanto requisito di ingresso nella categoria D) ma meno specializzati e con inquadramento prevalente a livello di quadro, mentre, nella realtà privata, a fronte di un maggiore inquadramento del personale responsabile dei servizi in posizione direttiva, corrisponde un livello di studi più basso, anche se forse più specificatamente orientato all'area psicopedagogica.

In oltre la metà dei Comuni che hanno partecipato alla rilevazione (57,4%) insieme alla figura del responsabile della direzione è presente un responsabile organizzativo dei servizi educativi per la prima infanzia. Quest'ultimo ha conseguito come titolo di studio più alto il diploma (44,3%) o una laurea vecchio ordinamento (37,7%).

4. Le funzioni di coordinamento pedagogico

Per la rilevanza che il ruolo ha nei percorsi di costruzione dell'identità e di qualificazione dei servizi educativi, l'indagine è stata orientata ad approfondire in modo più dettagliato la figura del coordinatore pedagogico cercando di offrire un contributo alla riflessione sulla sua funzione in parte, ancora oggi, non completamente chiara e definita, in particolare per la mancanza di una normativa nazionale specifica. Tale assenza istituzionale ha così impedito di portare a sintesi le molte esperienze che – pure – sono state realizzate nel corso dell'ultimo trentennio, laddove, come è avvenuto in primo luogo in Emilia-Romagna, si è iniziato un lavoro di individuazione di compiti e funzioni inerenti lo specifico ruolo professionale.

4.1 L'evoluzione della figura professionale

La figura del coordinatore pedagogico nasce e si trasforma con lo sviluppo del nido e degli altri servizi integrativi successivamente istituiti. In particolare il coordinatore pedagogico costituisce elemento essenziale nel processo che porta il nido d'infanzia da istituzione di tipo assistenziale a servizio di carattere educativo, in special modo per il suo apporto alla gestione e alla formazione in servizio del personale, che ha arricchito notevolmente nel tempo una professionalità che – ancora oggi – non ha una legittimazione forte della sua preparazione iniziale. La maggior parte delle educatrici dei nidi, in effetti, si giova di una formazione secondaria, che è però stata rafforzata da continue e ricorrenti esperienze di formazione in servizio.

Le prime figure di coordinatori pedagogici, cui si deve la promozione di queste importanti attività formative, compaiono alla metà degli anni '70, sulla scorta delle nuove esigenze poste dalla nascita degli asili nido, ma indirizzate anche dalle precedenti esperienze che in alcuni casi erano state fatte per la direzione delle scuole comunali dell'infanzia e dei cosiddetti "doposcuola". Appartiene alla straordinaria stagione della seconda metà degli anni '70 l'esperienza di "coordinatori" di eccezione, quali Loris Malaguzzi a Reggio-Emilia, Bruno Ciari a Bologna, Sergio Neri a Modena, Duilio Santarini a Forlì, il cui insegnamento influenza positivamente la scelta dei Comuni più attenti che cominciano ad avvalersi della nuova figura del coordinatore, al quale viene assegnato il compito di riqualificazione dei servizi attraverso la formazione degli educatori e il loro coordinamento sul territorio. Questo in un periodo assai significativo nella storia dei servizi per l'infanzia in quanto – in mancanza di modelli predefiniti – si cerca di delineare e di attuare progetti di educazione che siano adatti ai bambini più piccoli. Il dibattito che si sviluppa sui servizi è sia politico che pedagogico, poiché riguarda la diffusione del nido sul territorio al fine di rispondere ai bisogni delle famiglie, ma anche le problematiche più tecniche, quali quelle relative al ruolo e ai compiti dell'educatore, alla necessità del coinvolgimento delle famiglie, alle caratteristiche degli ambienti e dell'organizzazione degli spazi, ecc.

Negli anni successivi responsabili amministrativi e coordinatori pedagogici lavorano in maniera collaborativa per riorganizzare i servizi esistenti e per aprirne nuovi, seguendo una linea principalmente tesa a creare servizi di buona qualità per i bambini da zero a tre anni. In questo contesto il coordinatore pedagogico inizia a fare la propria apparizione nell'organico degli enti locali con importanti funzioni di gestione, organizzazione e di promozione della formazione degli operatori.

È d'altra parte vero che, anche nella realtà emiliana, è passato molto tempo prima che, dall'esperienza delle grandi figure citate, si arrivasse alla costituzione di vere e proprie strutture di coordinamento. Solo dopo diversi anni, in effetti, si è assistito alla stabilizzazione di quei posti e all'affiancamento dei primi coordinatori da parte di altre persone, che sono state chiamate a far parte dei coordinamenti dei servizi per la prima infanzia. Queste figure sono laureate in pedagogia o psicologia oppure sono semplici educatori distaccati dai servizi e formano le prime équipes di coordinamento.

In questo contesto la Regione Toscana cerca di stimolare i Comuni a giovare della figura del coordinatore pedagogico, prevista specificamente nella normativa a partire dalla LR 47/1986, laddove viene rilevata l'importanza della «funzione di coordinamento pedagogico e organizzativo» che deve essere assicurata dal Comune «con l'obiettivo di promuovere iniziative atte a garantire omogeneità di indirizzo pedagogico e di livello organizzativo, nonché il collegamento tra i vari asili nido e tra questi e gli altri servizi socioeducativi dell'infanzia».

L'indicazione, sebbene accompagnata anche da percorsi di formazione e promozione, non è stata tuttavia recepita in modo uniforme nel territorio regionale, con il risultato di alimentare la tendenza più generale a una disomogeneità organizzativa nel sistema dei nidi della Regione in merito all'orario di apertura, alla destinazione del monte ore, all'articolazione dell'orario di lavoro del personale, e anche all'individuazione di figure tecniche di supporto che concorrano al coordinamento del servizio.

Il processo di rinnovamento dei servizi sviluppatosi nella seconda metà degli anni '80, anche a seguito delle richieste delle famiglie che cominciano a porre l'esigenza di nuovi servizi, determina l'interesse per la figura del coordinatore pedagogico, visto che la gestione delle cosiddette "nuove tipologie" pone l'esigenza di nuove soluzioni anche di tipo pedagogico, imprescindibili per dare risposta ai bisogni di socializzazione e sviluppo dei bambini. In questo quadro la comparsa della cooperazione sociale ha modificato ulteriormente la realtà dei servizi per l'infanzia, ponendo ulteriori quesiti a proposito del ruolo del coordinatore, figura essenziale per la gestione ottimale del personale e dunque per conferire flessibilità ed efficacia ai servizi in una prospettiva di collaborazione pubblico privato.

Si fa del resto sempre più pressante la necessità dei Comuni di poter disporre di tecnici qualificati per esercitare realmente le funzioni di indirizzo e di controllo, che non possono essere realizzate in maniera meramente formale ma devono essere orientate ad "accompagnare" i privati nel processo di costruzione di servizi di qualità, in maniera da poter dare risposta ai bisogni formativi e di cura provenienti dalla società civile.

4.2 La diffusione del coordinamento pedagogico in Toscana

Il coordinamento pedagogico risulta presente nel 74% dei Comuni che hanno risposto all'indagine; questo esito, comunque incoraggiante, definisce il grosso investimento fatto da parte degli enti rispetto a tale figura.

Tavola 7 - Presenza di un coordinamento pedagogico all'interno dei servizi educativi per la prima infanzia e principali motivazioni in caso di assenza di tale funzione

Presenza del coordinamento pedagogico	v.a.	in % sul totale
Sì	80	74,1
No	28	25,9
di cui, principali motivazioni		
Gestione dei servizi affidata a privati	6	33,3
Assenza di sufficienti servizi educativi per la prima infanzia all'interno del Comune	5	27,8
Funzione non necessaria	3	16,7
Carenza di fondi	1	5,6
Mancanza di risorse e valutazione non positiva sull'effettiva attività della figura	1	5,6
Mancata conoscenza di tale funzione	1	5,6
Valutazione sulla possibilità di adottare funzioni di coordinamento pedagogico in atto	1	5,6
Non risposta	10	-
Totale	108	100,0

È anche evidente come la densità demografica del Comune sia determinante per la presenza o meno nella struttura del coordinamento pedagogico. Può essere interessante riflettere sulle motivazioni espresse per l'assenza della figura, fra le quali solo una minima parte corrisponde alle risposte che ci aspetteremmo, ovvero la carenza di fondi o la scarsa presenza sul territorio di servizi. A parte dieci non motivazioni (un numero comunque consistente), tre risposte indicano che «la funzione del coordinamento non è necessaria» e sei che «la gestione dei servizi [è] affidata ai privati». Tali risposte, per quanto meritevoli di specifici approfondimenti, sono comunque indicative di un potenziale equivoco rispetto alla natura e importanza di tale funzione. L'esistenza della struttura di coordinamento in un soggetto gestore, infatti, non giustifica l'assenza di un'analogha funzione svolta dal Comune, a cui spetta la responsabilità dell'indirizzo e del controllo. Appare chiaro, d'altra parte, come i Comuni piccoli difficilmente possano permettersi – da soli – di inserire questa figura professionale.

Molto più alta la percentuale di presenza della figura di coordinatore pedagogico nelle realtà a titolarità privata, dove risulta garantita nel 91,1% dei casi. In conseguenza a ciò

possiamo rilevare che, da un lato, la normativa regionale che regola i servizi per la prima infanzia prevede tale funzione come requisito, dall'altro, quest'elevata presenza del coordinatore pedagogico sottolinea l'investimento positivo che anche soggetti diversi dal pubblico stanno facendo in termini di gestione e controllo dei servizi.

Nel caso di assenza ci si appoggia al coordinamento svolto dal Comune: la funzione è in corso di attivazione oppure non viene ritenuta necessaria per l'esigua dimensione della struttura.

Se il 62,9% dei Comuni ha individuato una specifica figura tecnica per svolgere le funzioni di coordinamento pedagogico (figura 3), esiste comunque una fetta consistente di realtà dove tali funzioni sono assorbite dal responsabile della direzione (12,9%) o dal responsabile organizzativo (11,3%). Una distribuzione simile si ha nelle realtà private: in oltre la metà dei casi il ruolo è assunto da figure diverse dai responsabili dei servizi e circa nel 40% dei casi è assunto direttamente dai responsabili.

Figura 4 - Figure professionali che svolgono le funzioni di coordinamento pedagogico all'interno dei servizi educativi per la prima infanzia a gestione diretta del Comune

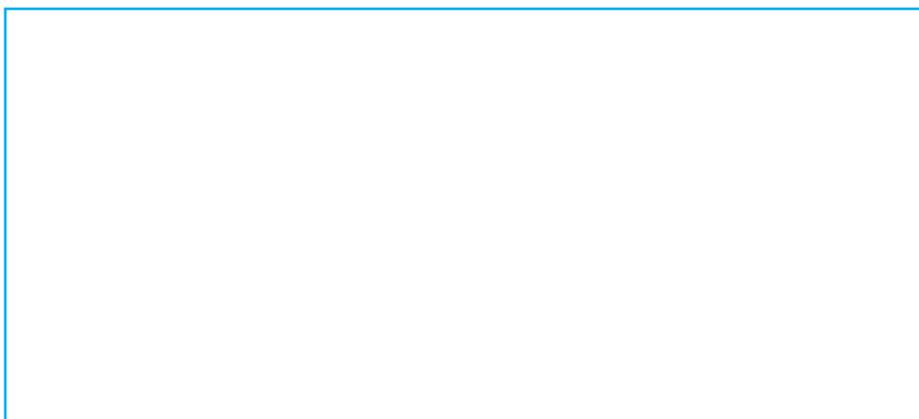


Se può essere utile proseguire nell'approfondimento delle caratteristiche specifiche di tali casi di "coincidenza" di funzioni pedagogiche con ruoli di direzione e responsabilità organizzativa, in base alle tendenze generali sopra evidenziate, con riferimento a titoli di studio, inquadramento e funzioni, può rivelarsi una potenziale area di criticità, considerando che tale figura si occupa in pochissimi casi solo dei servizi per la prima infanzia, dovendo invece gestire anche i servizi scolastici, sociali e culturali, se non anche sportivi.

Interessante è inoltre il dato specifico che evidenzia la diversa distribuzione percentuale nel caso di servizi sempre a titolarità comunale ma la cui gestione è in appalto a soggetto

privato (figura 4): le figure professionali che garantiscono il coordinamento pedagogico risultano nella metà dei casi apposite figure tecniche individuate dall'ente privato gestore del servizio e, in quota minore, le stesse figure tecniche che si occupano anche del coordinamento dei servizi a gestione diretta (41,8%).

Figura 5 - Figure professionali che svolgono le funzioni di coordinamento pedagogico all'interno di servizi educativi per la prima infanzia in gestione in appalto a soggetto privato nei Comuni aderenti alla rilevazione



Completa il quadro il fatto che le funzioni di coordinamento pedagogico garantite nei Comuni coinvolgono esclusivamente servizi educativi per la prima infanzia nel 63,5% dei casi, mentre nel 18,9% anche altre tipologie, in particolare per il 17,6% le scuole d'infanzia comunali. Anche nel caso di gestori privati il 61,7% dei coordinatori pedagogici si occupa in modo prevalente di servizi per la prima infanzia. Questo dato, quindi, riflette la specializzazione che questa funzione sta assumendo e l'investimento rispetto a questo ruolo nella gestione dei servizi. In un sistema complesso, come quello dei servizi educativi di un territorio, è importante lavorare per l'integrazione e la continuità fra servizi, ma deve essere garantita la specificità pedagogica delle singole tipologie, mediante figure di coordinamento diverse.

4.3 Le funzioni, i tempi e i modi del coordinamento pedagogico. L'interazione con le funzioni di responsabilità del servizio

La questione delle funzioni del coordinamento pedagogico è uno degli aspetti che nel corso degli anni è stato dibattuto e più volte ripreso vista l'importanza che tale figura ha nel favorire la realizzazione di buoni servizi per l'infanzia. Per quanto non definita in modo

esplicito a livello normativo o regolamentare rispetto alle competenze e al ruolo che è chiamata a svolgere (nemmeno a livello di soggetti gestori è completamente compiuta l'operazione di individuazione esplicita delle competenze essendo diffuso uno specifico regolamento nella metà delle realtà), è tuttavia chiaro che ci troviamo davanti a una figura che sempre più ha assunto una funzione di sistema per sostenere, curare e monitorare i processi che riguardano i servizi in generale, da quelli legati alla promozione, alla programmazione complessiva, a quelli che si riferiscono alla progettazione delle esperienze con i bambini e le famiglie e la supervisione del gruppo di lavoro.

Il coordinatore pedagogico è una professionalità complessa e multiforme. La sua presenza nei servizi per l'infanzia è un indicatore significativo poiché garantisce il monitoraggio dei processi e più in generale della qualità del progetto nel suo insieme, attento che l'identità culturale dell'infanzia sia il riferimento per orientare la progettualità educativa. Una cultura dell'infanzia non è mai data per definita e si definisce su un'identità di bambino e di famiglia che si evolvono nel tempo.

Il coordinatore, in quest'ottica, deve anche avere uno sguardo sulle politiche rivolte all'infanzia e alle istituzioni socioeducative, in pratica deve fare in modo che i servizi si integrino con il territorio in una logica di comunità educante. In un'ottica più allargata deve quindi saper tessere una rete di relazioni con il territorio, ovvero con chi in esso opera direttamente o indirettamente a favore dei bambini e delle famiglie.

In ambito più gestionale il coordinatore pedagogico dovrebbe conoscere elementi legati ai budget di competenza, le voci di bilancio, i sistemi di erogazione dei finanziamenti, le circolari e le delibere di settore, i programmi economici-gestionali.

Infine un'area importante di attività del coordinamento pedagogico è quello di redigere piani di formazione e aggiornamento rivolti al personale dei servizi, prefigurando percorsi formativi rispondenti ai bisogni espressi e che possono ampliare la progettazione educativa.

I soggetti gestori sono stati chiamati a esprimere in ordine di priorità le principali funzioni svolte dai coordinatori pedagogici nella loro realtà. I risultati sono interessanti e soprattutto danno un quadro di omogeneità fra l'area pubblica e privata.

Le prime tre funzioni svolte dal coordinamento pedagogico sono infatti le stesse:

- verifica e controlla la qualità educativa del servizio;
- rileva i bisogni formativi delle educatrici;
- promuove interventi formativi.

Nell'incidenza percentuale delle altre funzioni non si rilevano discrepanze significative nei due diversi soggetti se non per quanto riguarda la gestione dei rapporti organizzativi con l'utenza (iscrizioni, rette, ecc.), particolarmente incidente nei privati (52,6%) e meno presente nei Comuni (31,3%). Questa differenziazione acquista una certa rilevanza se letta congiuntamente alla presenza o meno, per i coordinatori pedagogici, di poteri di spesa: nel pubblico nella maggior parte dei casi, il 68,8%, le funzioni di coordinamento non comprendono un potere di spesa (figura 7), mentre nel privato risulta prevalente l'assegnazione di questa funzione al coordinatore pedagogico (evidentemente anche quando non coincide con il responsabile del servizio o il responsabile organizzativo).

Figura 6 - Principali funzioni del coordinamento pedagogico nei Comuni che hanno aderito alla rilevazione (risposta multipla)

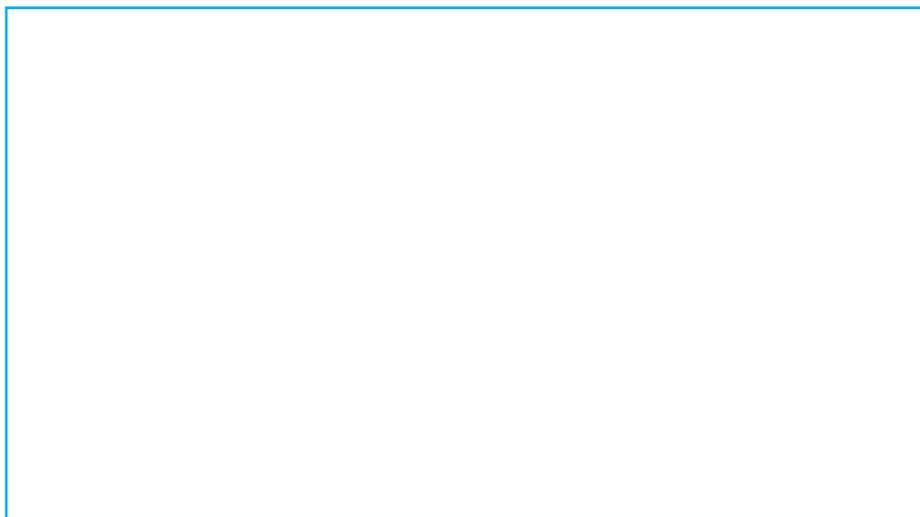


Figura 7 - Principali funzioni del coordinamento pedagogico nei soggetti privati che hanno aderito alla rilevazione (risposta multipla)

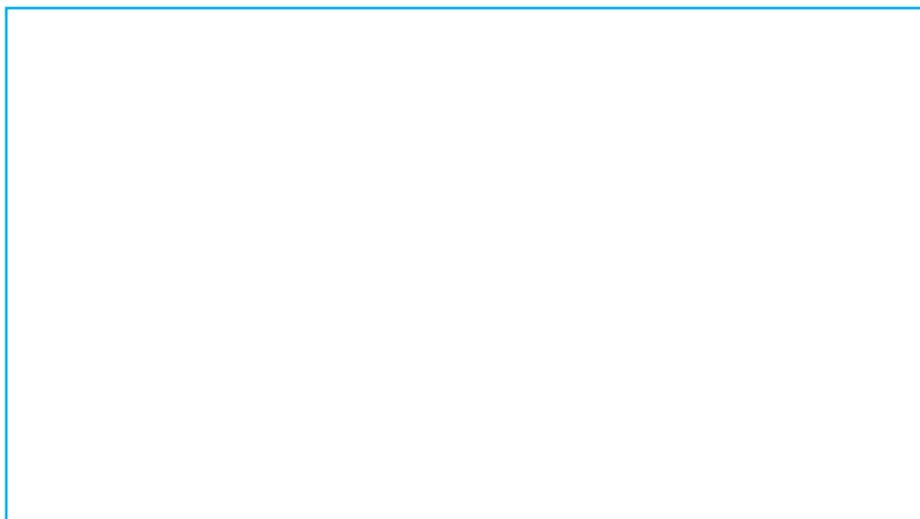
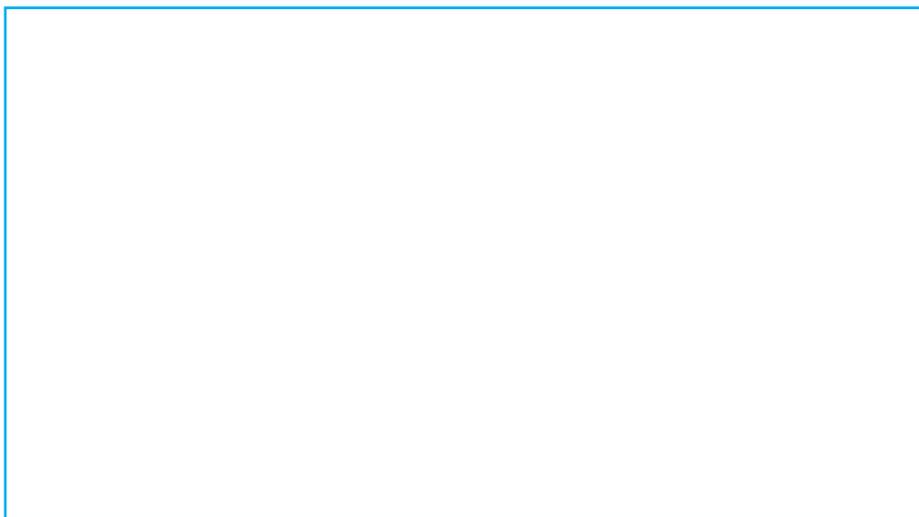


Figura 8 - Poteri di spesa delle funzioni di coordinamento pedagogico nei Comuni e nei soggetti privati che hanno aderito alla rilevazione



Questo probabilmente perché nell'ambito delle imprese, in particolare legate alla cooperazione sociale, gli aspetti economici non sono scissi da quelli gestionali e ogni settore d'intervento, nella maggior parte delle esperienze, ha un proprio budget che deve essere gestito e collegato al tema del coordinamento dei servizi.

Questo diverso posizionamento riguarda anche l'area della formazione in servizio che investe in modo molto più consistente i coordinatori operanti in area privata (60,3%) di quelli in area comunale (32,9%). Questo rappresenta sicuramente un aspetto di debolezza del sistema; sebbene infatti tali figure abbiano un'alta formazione specifica iniziale, il tema dell'aggiornamento in servizio è cruciale per l'adeguamento all'evoluzione dei servizi stessi. Dalla ricerca emerge del resto, come funzione significativa, quella che riguarda il monitoraggio della qualità. In quest'ottica il coordinatore pedagogico deve possedere sistemi aggiornati e pertinenti di valutazione, di misurazione e controllo degli indicatori, dei parametri che definiscono la qualità non solo dei servizi ma anche delle procedure attivate.

Oltre a ciò si aggiunge la capacità del coordinatore di individuare percorsi di formazione adeguati alle esigenze espresse dal gruppo di lavoro. È di sua competenza riuscire anche a prevedere una formazione non necessariamente ancorata alle tematiche di natura esclusivamente pedagogica, ma di prefigurare una formazione sempre più caratterizzata dalla convergenza di saperi diversi, che possano sostenere e orientare il personale edu-

cativo nell'affrontare in maniera efficace e adeguata quesiti o situazioni che si verificano di volta in volta. Tutto questo implica un forte investimento nell'aggiornamento delle competenze di questa figura professionale rispetto alle tendenze evolutive, ai fenomeni emergenti, alle tecniche, non solo in area pedagogica.

I tempi e i contesti

Il coordinatore lavora principalmente con i gruppi di adulti, educatori, famiglie, operatori ausiliari, referenti e con loro definisce le linee organizzative e pedagogiche che rappresentano la cornice entro cui i diversi interlocutori si muovono. Per questi motivi è necessario che il coordinatore pedagogico ridefinisca tecniche di relazione-comunicazione appropriandosi di strumenti sulle dinamiche di gruppo, sugli stili e i linguaggi da adottare in presenza di differenti interlocutori con cui si trova a operare.

Nella prospettiva che abbiamo analizzato finora il ruolo del coordinamento è fondamentale perché rappresenta il collante tra le varie istanze, evidenzia percorsi comuni e condivisi e media tra i vari attori del sistema. Al fine di garantire una collaborazione e una continuità, è quindi importante programmare incontri di progettazione e verifica periodica con i vari interlocutori coinvolti. Nell'ambito di questi momenti è opportuno definire gli obiettivi e le priorità specifiche, la programmazione annuale del servizio, nonché le linee d'impianto metodologico e pedagogico, le ipotesi di aggiornamento del personale e quant'altro possa contribuire a supportare il buon funzionamento dei servizi.

Questi incontri rappresentano contesti fondamentali nell'ambito del processo di monitoraggio e valutazione, e costituiscono momenti imprescindibili per l'attivazione di processi di miglioramento continuo della qualità dei servizi.

La collegialità del lavoro è fondamentale nella costruzione di una cornice di riferimento che definisce le linee guida dei servizi. Per questi motivi la presenza del coordinatore pedagogico deve essere costante, con una precisa periodicità degli incontri con il gruppo di lavoro per favorire la condivisione degli obiettivi e la riprogettazione delle esperienze sia dal punto di vista pedagogico che organizzativo.

La programmazione collegiale consente, infatti, la costruzione di un progetto condiviso, secondo le diverse competenze del personale coinvolto, attraverso un continuo rimodellamento del proprio operato.

Se analizziamo i dati della ricerca emerge che il coordinatore pedagogico mediamente risulta avere una presenza maggiore all'interno della struttura nei soggetti comunali (nel 44,6% dei casi è presente una o due volte al mese) rispetto ai soggetti privati (nel 61,6% dei casi è presente meno di una volta al mese).

Generalmente esiste un calendario/programma degli incontri tra il coordinatore pedagogico con gli educatori dei servizi (86,8% nei Comuni e 88,9% nei soggetti privati), mentre le tipologie di riunioni tendono a differenziarsi.

Nei Comuni questi incontri vengono prevalentemente sviluppati come incontri del gruppo di lavoro (86,3%), come riunioni di supervisione e verifica (81,3%) e come riunioni di programmazione (78,8%); nei soggetti privati gli incontri svolti dal coordinatore si identi-

ficano maggiormente in riunioni di programmazione (87,7%), di supervisione e verifica (76,7%) e incontri del collettivo con le famiglie (74,0%).

Il coordinatore pedagogico svolge principalmente la sua funzione all'interno del gruppo di lavoro e all'interno di riunioni di programmazione, supervisione e verifica. La valutazione, infatti, necessita del confronto tra punti di vista come presupposto di ogni processo valutativo, il cui rigore e la cui attendibilità non sta tanto nell'accertare l'adeguatezza di una certa realtà rispetto a standard definiti una volta per tutte e dall'esterno, ma nell'elaborazione condivisa e partecipata di tali standard e criteri di qualità all'interno di un gruppo di riferimento.

L'interazione con le funzioni di direzione e responsabilità del servizio

La progettazione educativa è caratterizzata dalla circolarità: essa non si configura come un'attività statica ma è un processo dinamico e continuo, in cui ogni attore può contribuire alla sua revisione e rimodellamento. In quest'ottica è indispensabile che il coordinatore, oltre a garantire una presenza costante, incontri periodicamente il responsabile dei servizi per favorire un quadro d'intervento orientato e condiviso.

Tavola 7 - Periodicità degli incontri tra il responsabile del servizio educativo per la prima infanzia e il coordinatore pedagogico

Periodicità di incontri	Comuni		Privati	
	v.a.	in % sul totale	v.a.	% sul totale
Quotidianamente	1	2,0		
Settimanale	18	36,0	28	66,7
Mensile	20	40,0	8	19,0
Trimestrale	5	10,0	4	9,5
Semestrale	3	6,0	2	4,8
Annuale	3	6,0		
Non risposta	8	-	4	-
Totale	58	100,0	46	100,0

Questi momenti d'incontro, che dai dati risultano o settimanali o mensili, permettono l'integrazione tra funzioni e competenze diverse che garantiscono una gestione integrata e esauriente dei servizi stessi.

Sempre con riferimento a quest'area di analisi, nel caso dei Comuni era possibile dare una valutazione rispetto al concorso del coordinamento pedagogico nell'assunzione di decisioni organizzative e gestionali. Come si evince dalla tavola 8, il peso maggiore di incidenza riguarda naturalmente gli orientamenti educativi; alto anche il coinvolgimento nell'elaborazione di progetti relativi a nuovi servizi da attivare; basso invece il peso nel concorrere alla definizione di proposte inerenti le scelte di bilancio.

Tavola 8 - Incidenza del coordinamento pedagogico sulle decisioni organizzative e gestionali (valori percentuali)

Tipologie di decisioni	Incidenza del coordinamento pedagogico				Totale
	per niente	poco	abbastanza	molto	
Elaborazione di progetti relativi a nuovi servizi da attivare	8,8	13,2	27,9	50,0	100,0
Scelte gestionali e organizzative del sistema	10,4	16,4	38,8	34,3	100,0
Criteri di accesso	21,2	16,7	28,8	33,3	100,0
Concorso alla definizione di proposte inerenti scelte di bilancio	38,5	30,8	16,9	13,8	100,0
Orientamenti educativi	2,9	2,9	23,2	71,0	100,0
Elaborazione di progetti relativi a nuovi servizi da attivare	15,4	3,8	17,3	63,5	100,0

4.4 Le caratteristiche della “coordinatrice pedagogica”

Una specifica area di approfondimento riguarda le caratteristiche principali delle figure tecniche individuate per le funzioni di coordinamento pedagogico quando queste sono svolte da persone differenti dal responsabile della direzione o dal responsabile organizzativo. Per i Comuni si tratta di un’analisi che viene condotta su 119 figure (distribuite negli 80 Comuni che affermano di avere tale funzione), per i privati invece si tratta di 75 operatori, per i quali viene fornita una scheda di dettaglio.

Nell’analizzare i risultati emerge chiaramente quanto sia improprio parlare al maschile, come pure sempre facciamo: i coordinatori maschi sono solo 8 (7 nel privato). Nei Comuni abbiamo davanti coordinatrici pedagogiche “mature”, che si collocano in modo consistente nella fascia d’età “oltre 50 anni”, come si vede nella figura seguente.

Comparando i dati relativi al genere e all’età con la realtà dei privati emerge come in questi ultimi le coordinatrici siano più giovani, perlopiù tra i 31 e i 40 anni. Il dato è evidentemente spiegabile con il fatto che questi servizi sono stati istituiti più recentemente e che in tale realtà si è avuto necessità di costituire strutture di coordinamento prima rispetto ai tempi dei servizi comunali, aperti fin dalla metà degli anni ’70.

Non appare invece sostanzialmente diversa la situazione relativa ai titoli di studio, considerato che sia nel pubblico che nel privato coloro che posseggono solo il diploma di scuola secondaria assommano a un quarto del totale. Il dato specifico, fra l’altro, deve indurre a una qualche riflessione, visto che oggi la laurea appare irrinunciabile come titolo per interpretare il ruolo. Al riguardo dei titoli di studio colpisce anche che ben il 27,7%

delle coordinatrici nel pubblico e il 16,2% nel privato abbia frequentato un master. Allo stesso modo è segno dei tempi che il 5% nel pubblico e il 5,4% nel privato abbia addirittura conseguito un dottorato di ricerca. Tutto ciò è positivamente in relazione con il carattere fortemente specializzato del ruolo che deve poter contare su competenze altamente professionali e integrate. Il coordinatore pedagogico deve possedere competenze tecnico-pedagogiche che comprendono la capacità di gestire le relazioni con i diversi soggetti, competenze proprie dell'area manageriale, quali la capacità di negoziare, moderare. In quanto figura che gestisce le risorse umane, è importante che il coordinatore abbia un ruolo di leadership, di modello autorevole, forte di un atteggiamento basato sull'empatia, sull'ascolto, capace di mediare il conflitto, la promozione graduale del cambiamento, la valorizzazione dei talenti e il riconoscimento delle buone prassi.

Il coordinatore pedagogico deve operare all'interno di un sistema complesso nel quale sono coinvolti attori diversi e soggetti istituzionali diversi, in una rete organizzativa e relazionale, la cui struttura è costituita dalla qualità e dalla forma delle relazioni.

Tale figura deve quindi possedere competenze plurime, deve essere in grado di promuovere all'interno dei servizi un clima costruttivo, deve favorire una comunicazione partecipata, potenziare e attivare risorse, affrontare e gestire le problematiche che di volta in volta si presentano. In questo senso deve curare nello stesso tempo elementi organizzativi legati ai servizi e elementi relazionali legati ai vari interlocutori con cui interagisce.

Figura 9 - Figure individuate per le funzioni di coordinamento pedagogico per classe d'età

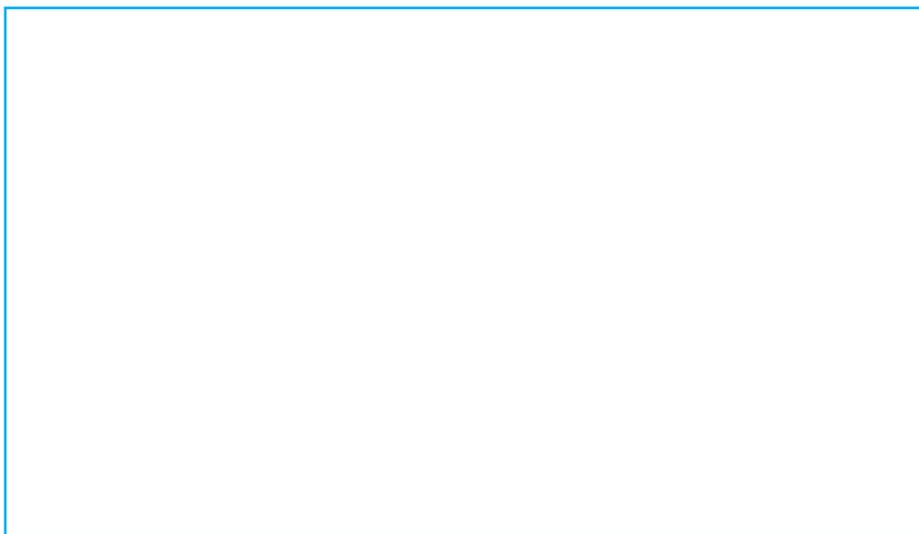


Tavola 9 - Coordinatori pedagogici dei servizi educativi per la prima infanzia per genere e titolo di studio^(a) – (comuni)

Genere	Titolo di studio						Totale	
	diploma di scuola superiore	laurea di primo livello	laurea specialistica	laurea vecchio ordinamento	master	dottorato di ricerca	v.a.	in %sul totale
Femmine	27	2	10	35	30	5	109	93,2
Maschi	2	0	0	3	2	1	8	6,8
Non risposta	1	0	0	0	1	0	2	-
Totale	30	2	10	38	33	6	119	100,0
in % sul totale	25,2	1,7	8,4	31,9	27,7	5,0	-	-

(a) Si intende il titolo di studio più alto conseguito

Tavola 10 - Coordinatori pedagogici dei servizi educativi per la prima infanzia per genere e titolo di studio^(a) (privati)

Genere	Titolo di studio						non risposta
	diploma di scuola superiore	laurea di primo livello	laurea specialistica	laurea vecchio ordinamento	master	dottorato di ricerca	
Femmine	16	8	8	19	12	2	1
Maschi	2	0	1	3	0	1	0
Non risposta	1	0	0	0	0	1	0
Totale	19	8	9	22	12	4	1
in % sul totale	25,7	10,8	12,2	29,7	16,2	5,4	-

(a) Si intende il titolo di studio più alto conseguito

Un esame più analitico dei titoli di studio mostra inoltre, come era da attendersi, che la stragrande maggioranza ha svolto percorsi di studio nell'area psicopedagogica.

L'inquadramento contrattuale

Un aspetto importante è sicuramente rappresentato dalla condizione contrattuale, sia rispetto alle modalità di collaborazione che all'intensità della stessa. I dati mostrano una predominanza di soggetti con contratto a tempo indeterminato nel 71,1% nei Comuni; ciò naturalmente deve indurre a riflettere sull'importanza di sostenere processi di stabilizzazione di una figura di sistema così rilevante anche nel resto delle situazioni.

La percentuale di coordinatrici stabili si abbassa notevolmente nel privato, dato che deve essere letto anche in relazione all'altro aspetto delle modalità contrattuali, l'intensità. Mentre infatti nel pubblico il tempo pieno è prevalente, interessando oltre il 74% delle operatrici, nel privato prevale nettamente la contrattualizzazione part time.

Figura 10 - Figure tecniche specifiche individuate per le funzioni di coordinamento pedagogico per condizione contrattuale

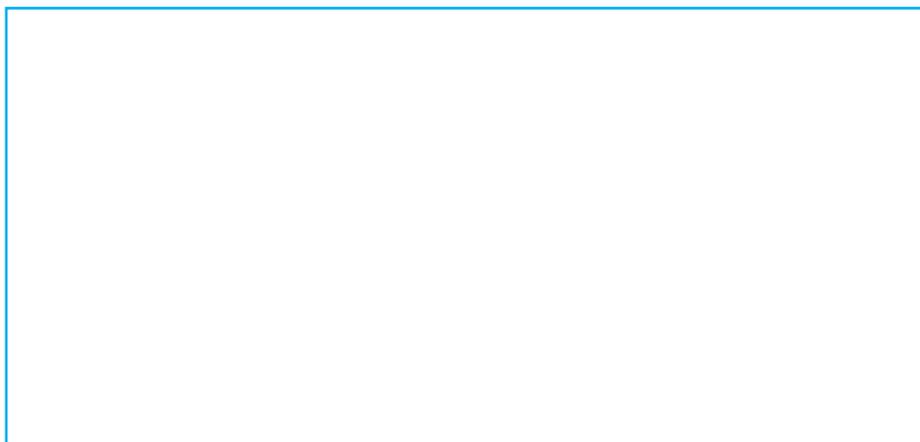
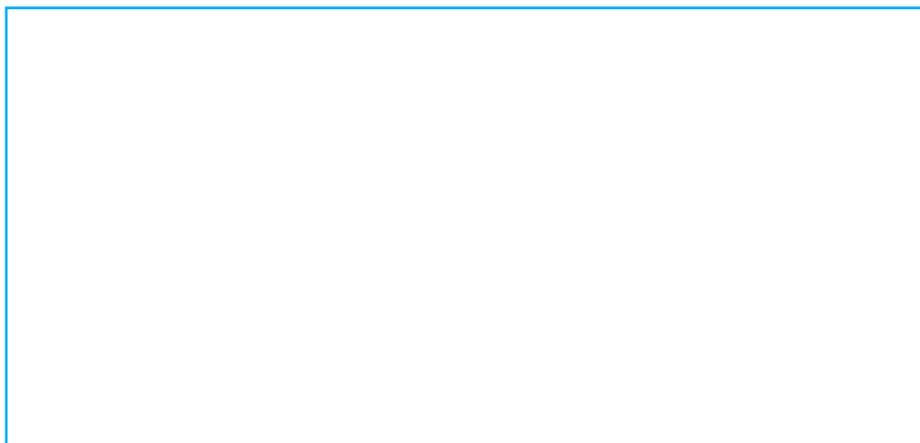


Figura 11 - Tipologia di contratto lavorativo delle figure tecniche specifiche individuate per le funzioni di coordinamento pedagogico



5. Le funzioni di regolazione del sistema

Al fine di completare la lettura delle dimensioni organizzative inerenti le funzioni di direzione e coordinamento dei servizi educativi, l'indagine ha inteso dedicare un focus specifico ad alcuni elementi che consentissero di inquadrare il tema alla luce dell'impegno degli enti locali nella regolazione del sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia, a dieci anni dall'introduzione nella normativa regionale, degli strumenti quali autorizzazione al funzionamento e accreditamento. L'indagine è stata l'opportunità per cercare di avere elementi per comprendere in via generale alcune informazioni di sintesi rappresentative delle tendenze organizzative per la gestione complessiva dell'offerta presente sul proprio territorio, in applicazione della normativa regionale con riferimento a quattro meccanismi/funzioni fondanti della regolazione stessa:

- autorizzazione;
- accreditamento;
- vigilanza e controllo;
- promozione e impulso.

Si tratta inoltre di funzioni che, nelle realtà comunali, vedono di fatto impegnate le figure di direzione gestionale e coordinamento, pertanto lo spaccato era necessario per completare il quadro informativo relativo alle attività svolte.

5.1 La diffusione degli 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 sono l'autorizzazione, l'accreditamento, il controllo.

L'*autorizzazione al funzionamento*, intesa come modalità di regolazione dell'accesso al sistema, definisce le "soglie minime", i requisiti base che il soggetto deve possedere per essere inserito nel sistema. Tali soglie devono essere soggette a processi di verifica e tenuta nel tempo. In Toscana tutte le tipologie di servizio educativo per la prima infanzia a titolarità sia pubblica che privata non comunale identificate dalla L. 32/2000 devono essere autorizzate per poter funzionare.

Ai Comuni è stato chiesto se disponessero di una regolamentazione comunale in materia di autorizzazione al funzionamento e l'ufficio di riferimento per il rilascio: il 73,1% dei rispondenti dichiara la presenza di uno specifico intervento regolamentare comunale.

Tavola 11 - Presenza di una regolamentazione comunale che disciplini la materia dell'autorizzazione al funzionamento ed eventuale ufficio di riferimento per il rilascio dell'autorizzazione

Presenza regolamentazione	v.a.	in % sul totale
No	29	26,9
Si	79	73,1
di cui, per ufficio di riferimento		
Sportello Unico Attività Produttive (SUAP)	28	36,4
Servizi Scolastici ed Educativi	21	27,3
SUAP - Servizi Scolastici ed Educativi	12	15,6
Servizi Sociali	3	3,9
Servizi alla Persona	2	2,6
Servizi Sociali - Servizio Amministrativo	2	2,6
SUAP - Servizi alla Persona	2	2,6
Associazione di Comuni	1	1,3
Servizi Scolastici ed Educativi - Servizi alla Persona	1	1,3
Servizi Scolastici ed Educativi - Servizi Urbanistica	1	1,3
Servizio Amministrativo	1	1,3
SUAP - ASL	1	1,3
SUAP - Associazione di Comuni	1	1,3
SUAP - Servizio Affari Generali	1	1,3
Non risposta	2	-
Totale	108	100,0

Nella tipologia degli uffici di riferimento si assiste a una polarizzazione rispetto a una competenza assegnata prevalente allo sportello unico per le attività produttive (SUAP, con il 36,4%) e all'ufficio direttamente impegnato nella gestione dei servizi scolastici ed educativi (27,3%). Solo nel 15% dei casi sembra realizzarsi una procedura congiunta, SUAP e servizi educativi e scolastici.

Il passo successivo, per l'orientamento del sistema al miglioramento in un'ottica qualitativa più alta rispetto ai requisiti minimi necessari per l'autorizzazione, è rappresentato dall'*accreditamento*, ossia la possibilità che un servizio fornito da un ente gestore possa essere sostenuto con risorse pubbliche, a patto che rispetti livelli di qualità più alti rispetto alla semplice autorizzazione, consentendo 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).

Tavola 12 - Presenza di una regolamentazione comunale che disciplini la materia dell'accreditamento ed eventuale ufficio di riferimento per il rilascio dell'accreditamento

Presenza regolamentazione	v.a.	in % sul totale
No	35	32,4
Si	73	67,6
di cui, per ufficio di riferimento		
Servizi Scolastici ed Educativi	31	45,6
SUAP - Servizi Scolastici ed Educativi	11	16,2
Sportello Unico Attività Produttive (SUAP)	10	14,7
Servizi Scolastici ed Educativi - Servizi Sociali	4	5,9
Servizi alla Persona	3	4,4
Servizi Sociali	2	2,9
SUAP - Servizi alla Persona	1	1,5
Servizi Scolastici ed Educativi - Servizi alla Persona	1	1,5
Servizio Amministrativo	1	1,5
SUAP - Associazione di Comuni	1	1,5
Servizio Affari Generali	1	1,5
Servizio Ambiente Igiene e Sanità	1	1,5
Servizi Scolastici ed Educativi - ASL	1	1,5
Non risposta	5	-
Totale	108	100,0

Nel caso dell'accreditamento, come evidente nella tavola 12, diminuisce il divario percentuale fra i Comuni che dichiarano di avere (67,6%) o meno (32,4) una specifica regolamentazione in materia. La verifica di dettaglio sulle caratteristiche di tali Comuni evidenzia, come nel caso dell'autorizzazione (rispetto alla quale perlopiù coincidono) come non ci si confronti con l'argomento accreditamento dove non ci sono di fatto servizi privati. Diversamente che nel caso dell'autorizzazione, per l'accreditamento la competenza è in maniera prevalente assegnata agli uffici servizi educativi e scolastici (45,6%) o al SUAP, ma in collaborazione (16,2%).

Una parte fondamentale del processo di regolazione è costituito dalle fasi di *verifica e controllo* a garanzia della permanenza dei requisiti da parte dei soggetti operanti nel sistema. Le operazioni di vigilanza e verifica nel tempo non sono né semplici né scontate e non possono ridursi a verifiche formali o documentali. Anche in questo caso, come per il convenzionamento, si assiste a una rappresentazione degli uffici cui spetta il compito nella pressoché totalità dei Comuni rispondenti.

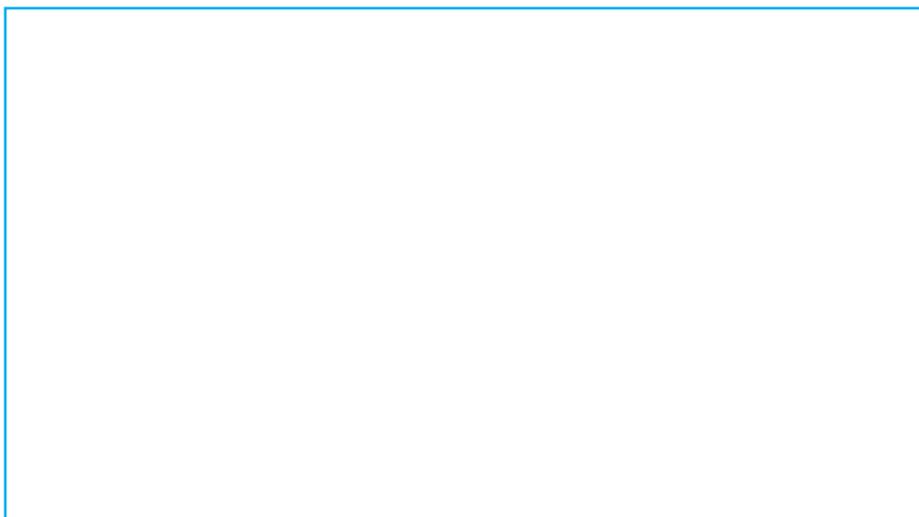
Tavola 13 - Uffici di riferimento per l'esercizio della funzione di vigilanza e controllo per i servizi educativi per la prima infanzia privati operanti sul territorio

Uffici di riferimento	v.a.	in % sul totale
Servizi Scolastici ed Educativi	57	58,8
Servizi Scolastici ed Educativi - Servizi Sociali	6	6,2
Servizi Sociali	5	5,2
Servizi Scolastici ed Educativi - Servizi Urbanistica	3	3,1
Servizio Amministrativo	4	4,1
Servizi alla Persona	3	3,1
Polizia Municipale	2	2,1
Commissione zonale	2	2,1
Servizi Scolastici ed Educativi - Servizi alla persona	2	2,1
Servizio Affari Generali	2	2,1
Associazione di Comuni	1	1,0
Servizi alla Persona - ASL	1	1,0
Servizi Scolastici ed Educativi - Commissione zonale	1	1,0
Servizi Scolastici ed Educativi - Polizia Municipale	1	1,0
Servizi Sociali - Servizi alla Persona	1	1,0
SUAP - Servizi alla persona	1	1,0
SUAP - Servizi Scolastici ed Educativi	1	1,0
Non ancora formalmente individuato	4	4,1
Non risposta	11	-
Totale	108	100,0

Dalla regolazione alla promozione della rete: le azioni di impulso e coordinamento

Come ribadito con maggior forza negli aggiornamenti apportati 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 preventive 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. Con la domanda le cui risposte sono state rappresentate nella figura 9, si è cercato di capire se e come le realtà interpretano tale importante funzione, chiedendo (con la possibilità di risposte multiple) quali attività svolgono prevalentemente per garantire le funzioni di impulso e coordinamento dell'intera rete, pubblica e privata.

Figura 12 - Tipologia di iniziative svolte per funzioni di impulso e coordinamento rispetto alla complessiva rete dei servizi pubblici e privati da parte della struttura di riferimento per i servizi educativi per la prima infanzia



Rimane costante la percentuale (34%) delle amministrazioni comunali che dichiarano di non realizzare forme di impulso e coordinamento rispetto alla complessiva rete dei servizi pubblici e privati, in modo coerente con l'assenza sul territorio di servizi a titolarità privata. I Comuni che dichiarano di svolgere tale funzione, invece, individuano fra le tipologie prevalenti di iniziative che connotano tale attività, in modo omogeneo ai primi posti, quelle di realizzare riunioni periodiche che coinvolgono i rappresentanti di tutti i servizi, il coinvolgimento in attività di formazione e le attività di orientamento e consulenza nei confronti di privati che vogliono 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, sintomo di un'interpretazione forse ancora non pienamente compiuta da parte dei Comuni del compito di interpretare, conoscere e far conoscere la complessiva offerta di opportunità educative sul proprio territorio.

Non può essere infatti se non nella creazione di un circuito virtuoso fra componente pubblica e privata che si individua la chiave di successo del sistema e questa dialettica deve essere coordinata e governata a livello territoriale. Di conseguenza la presenza di funzioni di sistema diviene sempre più fondamentale a livello di direzione della rete e governo del sistema.

6. Evidenze e prospettive di sviluppo

Abbiamo già avuto modo di evidenziare quanto la possibilità di disporre di valide strutture di direzione e coordinamento dei servizi educativi sia oggi ancora più importante alla luce della complessità che caratterizza i sistemi locali nella loro recente evoluzione. Si tratta di funzioni di sistema essenziali per il mantenimento, lo sviluppo e la qualità della rete e rispetto alle quali i risultati della ricerca restituiscono informazioni importanti. Il quadro che emerge, se complessivamente non negativo rispetto al consolidamento di tali strutture, e in particolare del coordinamento pedagogico nei servizi toscani, rende possibili alcune linee di lettura utili per la valutazione degli assetti e per la proposta di eventuali interventi di miglioramento:

- si conferma, come in parte già delineato, un quadro di non completa vicinanza e integrazione fra le due diverse componenti, gestionale amministrativa e psicopedagogia, soprattutto nell'oggettivo "distacco" dalla realtà specifica dei servizi per la prima infanzia che si può venire a creare fra figure assegnatarie di una funzione di direzione e responsabilità diffusa su aree diverse di competenza. Le figure direttive, soprattutto nel pubblico, sono presenti e consolidate ma, per la varietà delle attività che sono chiamate a seguire, difficilmente potranno avere le occasioni di approfondimento e scambio necessarie per operare scelte gestionali importanti;
- a questo fa da corollario la presenza di una funzione di coordinamento pedagogico affermata e consolidata, anche se forse non pienamente e omogeneamente diffusa, ma soprattutto lontana da un coinvolgimento fattivo anche nella sfera decisionale, nella programmazione e nell'utilizzo delle risorse;
- nell'area dei privati prevale un modello organizzativo diverso nel quale la presenza più diffusa della figura del coordinatore pedagogico si associa a forme di contrattualizzazione "precaria" e meno intensa. In quest'ambito si assiste anche a una maggiore attribuzione di competenze di tipo gestionale a tali figure professionali;
- elemento di valutazione positiva è la convergenza, sia nel pubblico che nel privato, nell'individuare il ruolo e le attività prevalenti del coordinamento pedagogico e in particolare sull'apporto essenziale che può dare allo sviluppo della qualità dei servizi;
- sembra invece contrapporsi al riconoscimento del valore del ruolo lo scarso impegno sul fronte dell'aggiornamento continuo e in servizio anche di queste figure che più di altre sono chiamate a capire e interpretare il cambiamento.

È evidente quindi come, accanto alle luci, permangano alcune ombre, legate soprattutto alla forte differenziazione che caratterizza il sistema e alla mancanza di una linea di sviluppo omogenea con riferimento alle caratteristiche e alle modalità di intervento.

Alla luce dei risultati dell'indagine pare utile avanzare alcune proposte tese a diffondere in modo più sistematico nel territorio regionale i ruoli di coordinamento, in particolare pedagogico. A questo proposito, al fine di costruire una rete che a oggi sembra inesistente, potrebbero essere promosse specifiche attività di formazione in servizio, che consenta-

no anche l'incontro e il recupero di occasioni di scambio fra le coordinatrici già oggi attive, anche attraverso interventi di supervisione che favoriscano la promozione di un processo continuo di riflessione sulle proprie esperienze; ciò non solo favorirebbe il confronto e indubbiamente la qualificazione dei servizi, ma costituirebbe un'occasione preziosa per alimentare quello scambio e quella conoscenza di pratiche che informa e potrebbe dare sostanza visibile al modello toscano dei servizi, costituendo un livello di interlocuzione essenziale, anche per il fronte regionale, per avere il polso qualitativo della situazione.

Un'azione di approfondimento e rafforzamento formativo e professionale non può tuttavia non interessare anche le figure di direzione e responsabilità gestionale, come abbiamo visto, soprattutto nei Comuni, "lontane" per molteplicità di funzioni e aree di interesse dalla specificità dei servizi educativi per la prima infanzia, ma generalmente investite della responsabilità decisionale in merito alle scelte da assumere. Solo la creazione di un modello di reale interscambio fra le componenti gestionale e psicopedagogica potrà consentire l'assunzione di scelte e orientamenti consapevoli, in grado, inoltre, di costituire un interlocutore capace di entrare in positiva dialettica con le altre componenti del sistema.

A questo proposito potrebbe essere estremamente utile riprendere il dialogo con i territori sulla qualità nei servizi educativi cercando di favorire la contestualizzazione e la diffusione degli strumenti sui quali la Regione Toscana, fra le prime, ha realizzato un percorso avanzato di riflessione che potrebbe veramente aiutare a confrontarsi e condividere quei valori di base cui il sistema deve rispondere e sostenere in processi di miglioramento.

È tuttavia chiaro come tali funzioni di sistema possano essere vissute come un impegno eccessivamente oneroso dalle amministrazioni, soprattutto alla luce delle crescenti contrazioni delle risorse disponibili e in modo particolare nelle piccole realtà. Se questo aspetto specifico, ovvero quello dell'impatto sul costo complessivo dei servizi, merita di essere sicuramente indagato ulteriormente, anche in relazione alle maggiori informazioni oggi disponibili, emerge tuttavia come non necessariamente la presenza di una struttura solida di coordinamento sia un onere capace di determinare un incremento insostenibile del livello di spesa, mentre rappresenta sicuramente un elemento capace di influenzare positivamente la qualità complessiva, di sostenere processi di revisione o riorganizzazione del sistema sulla base di una consapevolezza maggiore all'insegna della razionalizzazione del servizio e dello stesso contenimento dei costi.

D'altra parte soluzioni gestionali nuove potrebbero essere sperimentate per contenere i costi di una funzione importante, in forme di gestione associata e sovracomunale che, soprattutto nelle piccole realtà, potrebbe funzionare anche in termini di garanzia per poter usufruire di un alto livello di professionalità.

Solo attraverso la presenza consolidata di conoscenze e competenze integrate sarà inoltre possibile per i Comuni svolgere efficacemente il ruolo di registi del sistema integrato, sostenendone lo sviluppo, indirizzando e controllando. È solo infatti la presenza di una squadra che consente di svolgere realmente un percorso complesso, collegiale e multid-

sciplicinare, come si caratterizza quello regolativo, di accompagnamento allo sviluppo, supporto e controllo degli altri soggetti implicati nell'erogazione dei servizi.

Il confronto, indubbiamente utile e motivo di reciproco arricchimento tra pubblico e privato, nasce dall'esigenza di individuare una maggiore differenziazione delle offerte che sia in grado di rispondere sempre meglio al carattere variegato della situazione e alle differenze della domanda di servizi. Ciò significa riflessione, capacità di intervento e progettualità adattabile alle diverse esperienze di servizi per bambini e famiglie, uno dei livelli di intervento sui quali maggiormente può essere speso il ruolo del coordinatore pedagogico per la creazione di progetti comuni, che non si escludono in un gioco di contrapposizioni ma che trovano momenti di interesse condiviso. Gli enti e le istituzioni hanno il compito di assicurare servizi ricchi, sicuri, sereni, promozionali dentro i quali i bambini si sentono protagonisti e sostenuti nel loro percorso di crescita.

È sicuramente auspicabile in questo senso un rinnovato intervento della Regione Toscana che potrebbe da un lato orientare gli interventi formativi programmati nel quadro delle funzioni del centro regionale, dall'altro sostenere nella programmazione regionale processi di consolidamento di strumenti tecnici di coordinamento, che, attraverso l'integrazione delle competenze necessarie, possano efficacemente intervenire, in modo omogeneo, su percorsi e procedure complesse come quelle richieste oggi dalla regolazione del sistema.

⁴ Nel CD allegato è contenuta la raccolta completa delle tavole elaborate.