



# A PARTIRE DAI DATI, LA "CIFRA" DEL SISTEMA TOSCANO DEI SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA

Aldo Fortunati

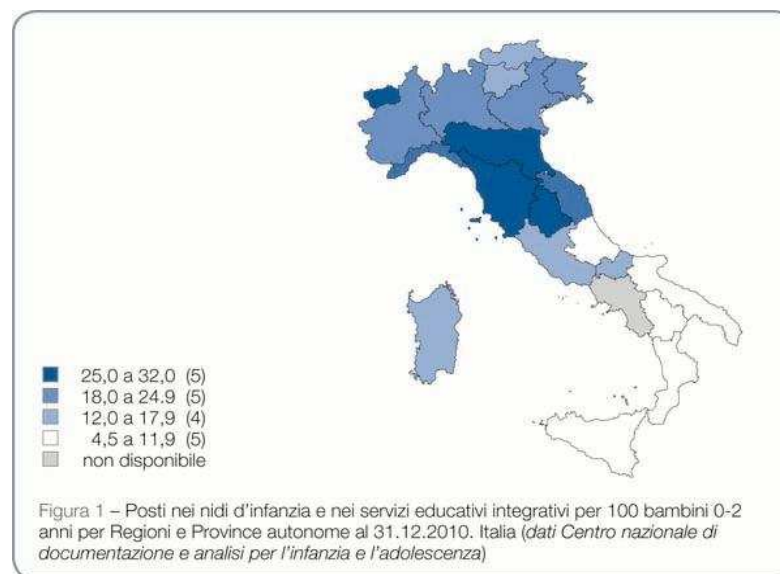
Direttore Area Documentazione, Ricerca e Formazione, Istituto degli Innocenti

L'APPROCCIO TOSCANO ALL'EDUCAZIONE DELLA PRIMA INFANZIA  
Verso la prospettiva 0/6

**5 e 6 dicembre 2011**  
Firenze, Istituto degli Innocenti



La Toscana rappresenta un contesto nel quale le politiche di realizzazione e qualificazione dei nidi e degli altri servizi educativi per i bambini e le famiglie hanno avuto una condizione privilegiata per svilupparsi e radicarsi sul territorio. Una delle “fotografie” più aggiornate disponibili oggi (figura 1) ci segnala che la Toscana è, insieme a Emilia-Romagna, Umbria, Liguria e Valle d’Aosta, tra le poche regioni italiane con il più alto tasso di copertura da parte dei nidi, e una delle regioni in cui è effettivamente alta e concreta l’opportunità per bambine e bambini di accedere a un servizio educativo anche nei primi tre anni di vita.





In questa storia il nido ha costituito senza alcun dubbio la prima tipologia di servizio educativo sviluppata e gli anni '70 e '80 del secolo scorso hanno rappresentato la fase in cui il sistema dei servizi ha messo le proprie radici proprio attraverso la costruzione e l'attivazione dei nidi. Ma sarà proprio la progressiva diffusione dei nidi a mettere in evidenza i molteplici bisogni delle famiglie e ad aprire alla diversificazione del sistema dell'offerta a partire dalla metà degli anni '80.





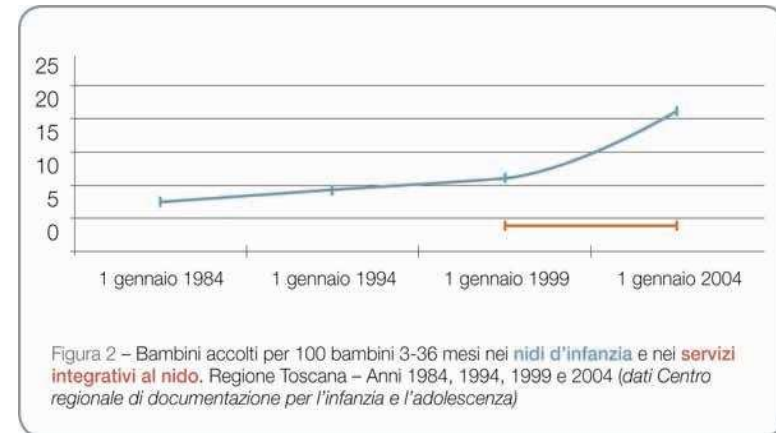


È proprio la nascita dei servizi educativi integrativi al nido che, insieme alla progressiva diversificazione del quadro degli attori protagonisti della gestione dei servizi (non più solo i Comuni direttamente ma anche il privato, soprattutto nella forma del no profit della cooperazione sociale), concorre a determinare il livello di complessità e diversificazione che connota oggi il sistema dei servizi educativi per la prima infanzia.



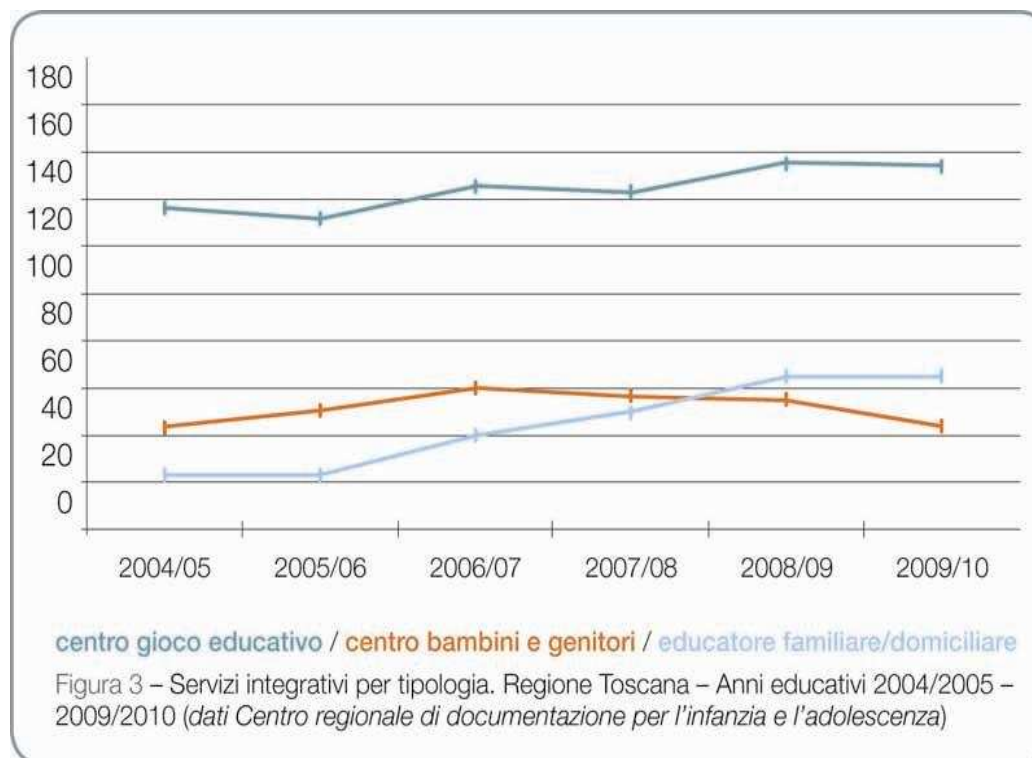


Alcuni dati ci aiutano – a questo punto – a dare una dimensione “oggettiva” alle direttrici più tipiche e caratteristiche dello sviluppo del sistema dei servizi. I nidi d’infanzia – pur nel quadro di una crescente difficoltà economica che stringe in una morsa gli enti locali – nel periodo che va dalla metà degli anni ’80 alla prima metà del primo decennio di questo secolo (figura 2), vedono un incremento complessivo che conduce a triplicare le potenzialità ricettive di questa tipologia di servizio.





Al contempo, nell'ultimo quinquennio del ventennio appena considerato, i servizi integrativi (figura 3) vedono un forte aumento dal punto di vista numerico, passando da 104 a 177, ma senza un significativo incremento della loro complessiva capacità ricettiva.





Già da tempo le rilevazioni sui livelli di copertura dei servizi hanno segnalato la posizione di vertice della Toscana nel panorama nazionale e la sua prossimità all'obiettivo comunitario – definito per il 2010 – della “copertura” del 33% della domanda potenziale da parte del sistema dell'offerta. Se guardiamo oggi ai bambini che, all'inizio dell'anno scolastico, trovano accoglienza in un servizio educativo, ben più di un terzo hanno la possibilità di iniziare o proseguire la frequenza di un nido o di un servizio integrativo per la prima infanzia o di essere accolti, in via ordinaria o come “anticipatari”, in una scuola dell'infanzia. Si tratta di un traguardo purtroppo lontano per la gran parte dei bambini che risiedono nelle regioni del Centro Nord, nonché per tutti i bambini residenti nel Mezzogiorno.







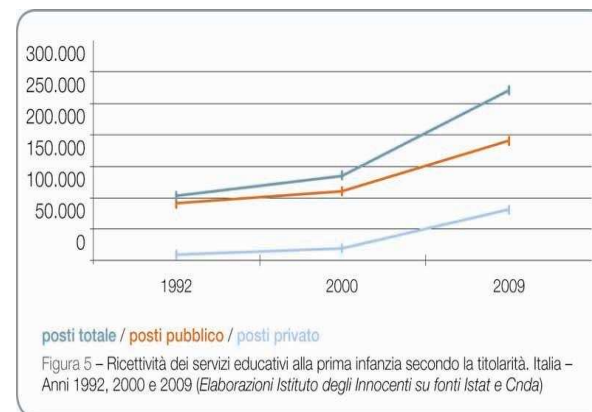
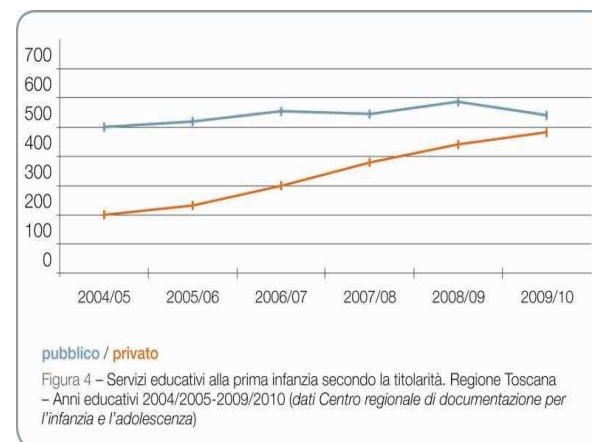
Ci sono alcuni ingredienti che hanno concorso a questi risultati, ma fra questi risulta decisivo il protagonismo privato – con il contributo della cooperazione sociale – che ha saputo essere di complemento all’impegno consolidato dei Comuni, per consentire progressioni nella diffusione dei servizi sul territorio anche in anni – come certamente sono stati gli ultimi – in cui la crisi economica non ha favorito ottimistici progetti di sviluppo delle politiche. Così, una quota molto significativa dei servizi educativi per la prima infanzia – da prima solo i servizi integrativi e in tempi più recenti molto anche i nidi – sono attivati e/o gestiti da cooperative sociali.







La comparazione del dato riferito alla Regione Toscana con quello riferito al livello nazionale segnala peraltro come il “caso toscano” possa essere letto come rappresentativo di una linea tendenziale che caratterizza in particolare le situazioni di maggior sviluppo delle politiche, nelle quali sembrerebbe che l’alta diffusione dei servizi si accompagni a una forma di più marcato coprotagonismo fra pubblico e privato nella gestione dei servizi.





È importante però capire presupposti, condizioni e prospettive di questo importante dato.

L'iniziativa privata sembra in ogni caso svilupparsi avendo alle spalle, come presupposto, la presenza significativa e qualificata della politica pubblica.

Si può supporre, al proposito, che anche i dati sulle convenzioni per l'acquisto di posti da parte dei Comuni nei confronti dei servizi privati accreditati misuri attualmente il proprio limite non nella mancanza di intenzioni convergenti da parte dei Comuni e dei servizi accreditati, quanto nei limiti della disponibilità di risorse pubbliche da destinare al finanziamento di tali rapporti convenzionali.





Così, la stessa nozione di “sistema integrato dei servizi” assume nel contesto della Toscana una dimensione di concretezza.

- se il problema del sistema integrato dei servizi è quello di ricondurre a coerenza un quadro diversificato e “plurale” di esperienze, la definizione di un preciso quadro di regole ne costituisce un presupposto fondamentale;
- un altro importantissimo equilibrio si determina positivamente quando, nel dare ampio spazio di espressione al protagonismo privato si accentua, al contempo, la centralità delle funzioni di governo – programmazione, regolazione e controllo – da parte degli enti locali;
- infine, è proprio l’interazione governata fra protagonismo pubblico e privato a determinare anche importanti risultati in termini di utilizzo razionale delle risorse disponibili.







Vogliamo a questo punto soffermarci su alcuni elementi che consentono alla Toscana di guardare anche al futuro con il supporto di condizioni e orientamenti che esprimono ingredienti di potenzialità.

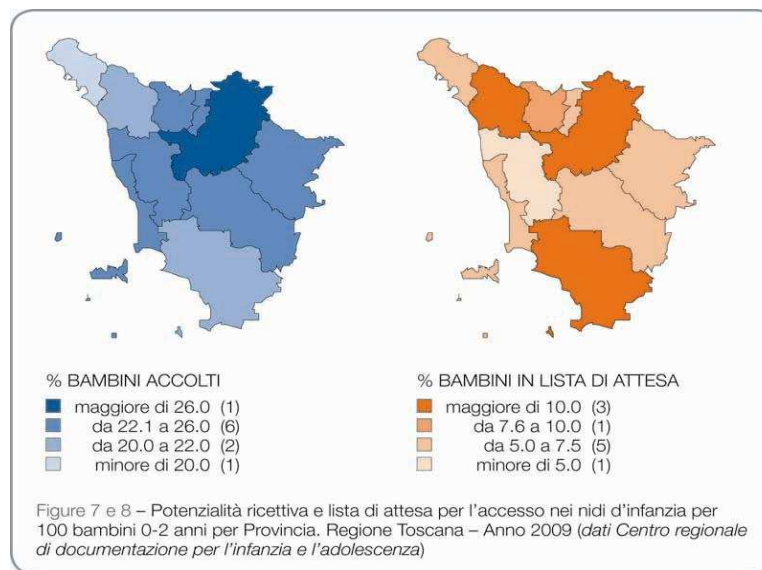
Esamineremo in particolare tre aspetti:

- le norme e le regole;
- lo sviluppo della rete dei servizi attraverso la loro corretta progettazione;
- il rapporto fra qualità e costi.





La moderata flessione dei valori delle liste d'attesa – registrata negli ultimissimi anni soprattutto in concomitanza con l'impatto della crisi economica generale – non deve infatti rendere meno evidente la forza di una domanda di iscrizione ai servizi che (figure 7 e 8) vede ancora molte famiglie non immediatamente soddisfatte nel loro desiderio di accedere a un nido.





A PARTIRE DAI DATI...

## LE NORME COME CORNICE STRUTTURANTE E REGOLATRICE PER LE ESPERIENZE

La Regione Toscana è stata la prima Regione italiana a legiferare dando conto di questi aspetti di complessità. In particolare, la Regione Toscana ha fatto le seguenti cinque cose:



Istituto  
degli  
Innocenti







1. ha introdotto – dal 1999 – la nozione di sistema locale integrato composto da:
  - a) nidi d'infanzia, b) servizi integrativi: I centro gioco educativo, II centro dei bambini e dei genitori, III servizio domiciliare;
2. ha definito gli standard:
  - a) tipologici/organizzativi dei servizi,
  - b) dimensionali degli ambienti,
  - c) di professionalità degli educatori;
3. ha definito i requisiti per l'accesso al mercato dell'offerta: l'autorizzazione al funzionamento;
4. ha definito i requisiti per l'accesso a finanziamenti pubblici: l'accreditamento;
5. ha identificato nel Comune il soggetto competente per la regolazione e il controllo del sistema.





Si tratta di questioni che intrecciano prospettive di sviluppo del sistema, qualità dell'offerta e accessibilità dei servizi, questioni importanti che conducono a identificare (tabella 3) ruoli e funzioni precise e specifiche per i diversi attori in gioco.

<b>Regione / Provincia autonoma</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Definisce le tipologie di servizio e i relativi standard</li><li>• Definisce i criteri per l'autorizzazione al funzionamento e per l'accreditamento</li><li>• Programma lo sviluppo e la qualificazione generale dei servizi sul territorio</li><li>• Definisce il modello di regolazione e controllo, i ruoli e i compiti dei diversi soggetti coinvolti</li><li>• Orienta e coordina un apparato informativo per rendere disponibili a livello regionale, di ambito e locale dati aggiornati sulla domanda e sui servizi che costituiscono la rete dell'offerta</li></ul>
<b>Comune (singolo o associato)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ha la responsabilità del governo dell'intera rete dei servizi all'infanzia</li><li>• Coordina la programmazione delle politiche a livello territoriale anche mediante l'orientamento e l'analisi del rapporto fra domanda e offerta</li><li>• Censisce tutti i servizi</li><li>• Gestisce direttamente i servizi</li><li>• Autorizza e accredita i servizi privati</li><li>• Definisce i criteri di convenzionamento con i servizi accreditati</li><li>• Acquista il servizio dai servizi accreditati</li></ul>
<b>Terzo settore / privati</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gestisce propri servizi</li><li>• Gestisce servizi in convenzione con il pubblico</li><li>• Partecipa allo sviluppo territoriale dei servizi</li></ul>

Tabella – Il governo del sistema integrato in un quadro pluralistico di protagonisti





A PARTIRE DAI DATI...

## LA QUALITÀ DELLO SPAZIO EDUCATIVO FRA STANDARD REALISTICI E INVESTIMENTO SULLA CULTURA PROGETTUALE

La Regione Toscana ha sviluppato alcune attenzioni specifiche su cui può essere interessante e importante soffermarsi; si tratta in particolare di tre questioni.



Istituto  
degli  
Innocenti



Aldo Fortunati





## SERVIZI A MISURA DI BAMBINO

La Regione Toscana ha sviluppato da questo punto di vista una strategia specifica, che ha da sempre limitato intorno a 50 il numero massimo di bambini accoglibili all'interno di un nido. A questo è interessante aggiungere il fatto che la Toscana è stata una delle prime Regioni italiane a incentivare lo sviluppo di servizi di piccole dimensioni – inizialmente denominati micro-nidi – i quali, operando in modo integrato con altri servizi educativi o scolastici, garantiscono una dimensione di socialità “raccolta” ai bambini che li frequentano.





A PARTIRE DAI DATI...

## UNO STANDARD AMBIENTALE “REALISTICO” CAPACE DI OTTIMIZZARE LE SINERGIE DI SISTEMA

La scelta della Regione Toscana è stata – pur nel quadro di una forte attenzione alla qualità dello spazio educativo – quella di individuare uno standard “realistico”: 6 mq per bambino, riducibili a 4 mq nel caso di utilizzo multifunzionale degli spazi.



Istituto  
degli  
Innocenti







Guardando alle potenzialità applicative di tale scelta, esse riguardano soprattutto:

- la possibilità di realizzare abbastanza agevolmente servizi “adeguati” anche in immobili in precedenza utilizzati per altre destinazioni;
- la possibilità di realizzare servizi per l’infanzia che erogano il servizio di refezione ricorrendo a punti di cottura esterni al servizio;
- il contenimento dei costi di gestione, valorizzando al contempo le sinergie organizzative interne al sistema locale dei servizi.







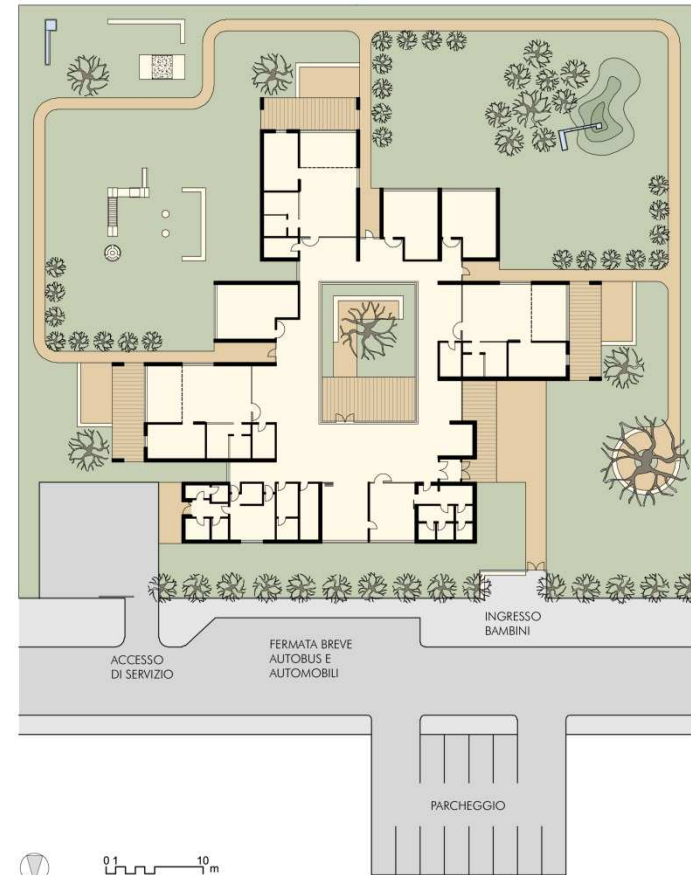
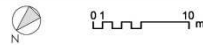
## L'INCENTIVAZIONE ALLO SVILUPPO DI PROGETTI DI SERVIZI DI QUALITÀ

La Regione Toscana – nel 1994 – costituì un gruppo composto da alcuni dei più autorevoli pedagogisti e architetti impegnati nel settore per addivenire alla elaborazione di orientamenti e linee guida per la progettazione degli spazi dei nidi e dei servizi integrativi. Lo *studio sui prototipi* che ne derivò costituisce un prezioso quanto originale e innovativo contributo allo sviluppo di una progettazione dei servizi educativi attenta alla qualità e alla economicità delle realizzazioni, due aspetti quanto mai attuali per potenziare i servizi nel quadro di una prospettiva di “sviluppo sostenibile”.





# A PARTIRE DAI DATI...





## QUALITÀ E COSTI: UN BINOMIO DIFFICILE MA FONDAMENTALE PER DIFFONDERE I SERVIZI E GARANTIRE BAMBINI E FAMIGLIE

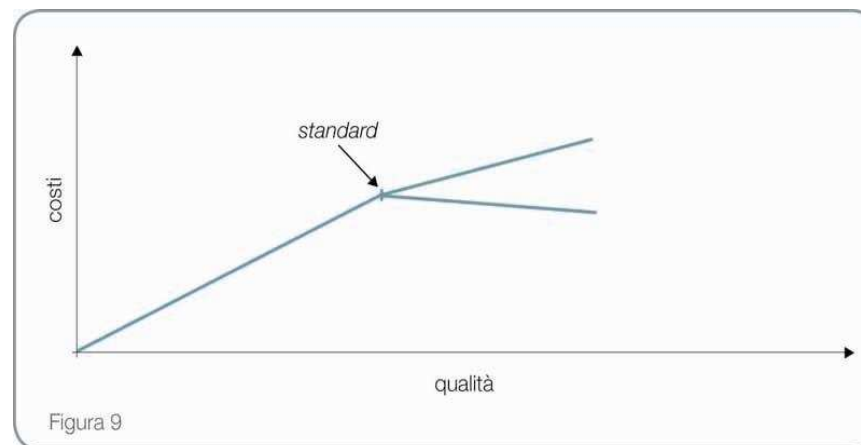
La connessione fra il tema della qualità e quello dei costi rappresentata – in Toscana – un orientamento teso a promuovere l'utilizzo razionale delle risorse per lo sviluppo di politiche orientate a garantire ai bambini e alle famiglie la qualità dei servizi utilizzati; siamo dunque ben lontani – giova sottolinearlo – da una prospettiva “economicistica”, che condurrebbe invece a promuovere un confronto e una competizione “al ribasso”, la cui conseguenza non potrebbe che essere il decadimento della qualità e la perdita delle garanzie per i cittadini.







Se sappiamo che non possiamo comprimere oltre un certo livello il costo del servizio perché verrebbero a mancare i presupposti per garantire gli standard più importanti – il riconoscimento del valore del lavoro educativo e il rapporto numerico educatori/bambini – sappiamo anche che quando ci si sposta al di sopra di questa soglia conta molto il modo in cui si riesce a utilizzare con intelligenza e competenza le risorse di cui disponiamo e molto di meno un eventuale ulteriore incremento delle risorse messe in gioco per gestire il servizio.





Questo conduce da una parte alla necessità di garantire i costi essenziali dei servizi, ma anche, dall'altra, a investire su quelle importantissime funzioni di sistema rappresentate dalla Direzione organizzativo-gestionale dei servizi e dal coordinamento pedagogico. Sono queste le funzioni di sistema che riescono ad assicurare la qualità alta, a partire da risorse necessarie e garantite, ma con la capacità di integrare questa base della qualità anche con un suo sviluppo ulteriore e permanente.





Il tema della qualità – come si è già detto – ha rappresentato per la Regione Toscana il punto di partenza per la riflessione sui costi dei servizi e ha alimentato riflessioni e scambi con il territorio da oltre venti anni. Dopo aver realizzato un documento di “orientamenti per la qualità degli asili nido” nel 1993 e un primo “sistema di valutazione della qualità dei nidi” nel 1998, la Regione Toscana ha elaborato – sempre attraverso l’impegno dell’Istituto degli Innocenti di Firenze che svolge le funzioni del Centro regionale di documentazione per l’infanzia e l’adolescenza – un “nuovo sistema di valutazione della qualità dei nidi e dei servizi integrativi” nel 2004.







Un aspetto molto importante che caratterizza questo sistema “toscano” di valutazione della qualità consiste nel fatto che, nell’ambito delle diverse dimensioni e sottodimensioni della qualità, i diversi elementi costitutivi o rilevanti per attestare la qualità del servizio vengono anche identificati come rilevanti o meno per la verifica dei requisiti che i servizi dovranno possedere ai fini della loro autorizzazione al funzionamento o del loro accreditamento. A questo corrisponde la concettualizzazione della qualità come orizzonte regolativo delle esperienze che include al suo interno l’orizzonte dell’accreditamento dei servizi e, all’interno di quest’ultimo, l’orizzonte dell’autorizzazione al funzionamento.





Riflettere sulla qualità diventa per questo decisamente importante, non solo per offrire supporto ai processi di regolazione e controllo del sistema dei servizi, ma anche per orientare lo sviluppo delle politiche e promuovere il miglioramento continuo delle esperienze.

