

Linee strategiche per il sistema integrato regionale di educazione ed istruzione da 0 a 6 anni

Anno 2019

Premessa

La riforma della buona scuola, approvata con Legge 13 luglio 2015, n. 107, ha fornito delega al Governo per l'adozione di una serie di decreti legislativi che andassero a rivedere il sistema esistente. Tra questi, quello relativo all'istituzione del sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino a 6 anni. Il D. lgs. 13 aprile 2017, n. 65 ha dato attuazione a tale delega, istituendo il sistema e disciplinandone le regole di funzionamento.

In Regione Campania il sostegno agli asili nido è stato tradizionalmente considerato aspetto qualificante della politica di sostegno alla famiglia e alla inclusione sociale delle donne. La materia è seguita dalla Direzione generale politiche sociali e socio-sanitarie, che si occupa di asili nido e servizi integrativi al nido, mentre la materia afferente alle scuole dell'infanzia, in quanto parte del sistema di istruzione, è seguita dalla Direzione Istruzione, formazione e lavoro e dal Ministero dell'Istruzione attraverso le Direzioni Scolastiche regionali. Rileva, infine, il ruolo dei Comuni per il mantenimento degli stabili (per tutto il ciclo 0-6 anni) o per la gestione dei servizi (in particolare per la fascia 0-3 anni).

Risulta evidente che per garantire l'assunzione di misure per politiche educative integrate per la fascia 0-6 anni occorre in via preliminare assicurare una necessaria integrazione tra le diverse istituzioni regionali e non che si occupano di tale tematica.

Per garantire un sistema integrato e per fissare obiettivi di programmazione finalizzati a migliorare gli standard complessivi dei servizi resi alle famiglie occorre redigere delle linee strategiche di programmazione partendo dai dati, allo stato, disponibili, che potranno essere aggiornate annualmente e orientate ai bisogni espressi dal territorio.

Le linee strategiche mirano a:

- rappresentare i servizi presenti sul territorio;
- avviare una rilevazione annuale del numero dei bambini che frequentano i servizi;
- ampliare e diffondere il numero delle strutture di nido / micro-nido sul territorio regionale;
- strutturare la programmazione regionale del sistema integrato 0-6 anni sulla base delle esigenze rilevate a livello di Ambito territoriale;

- integrare le diverse fonti finanziarie che incidono sul sistema , pur nel rispetto della specificità e dei vincoli di ognuna di esse;
- prevedere un tavolo regionale di monitoraggio sul sistema integrato al quale chiamare le istituzioni che, a diverso titolo, intervengono sul sistema integrato (Assessore all'Istruzione e alle politiche Sociali Regionale, ANCI regionale, Ufficio scolastico regionale). Tale tavolo avrà un ruolo sia nella fase di monitoraggio sull'attuazione degli interventi, che in quella di programmazione dei successivi Piani. Ciò con il fine di svolgere un'azione di impulso più complessiva e coordinata sull'implementazione in Campania del sistema integrato regionale di educazione e istruzione da 0 a 6 anni. Compito del tavolo è anche la definizione di linee strategiche per l'istituzione dei coordinamenti pedagogici territoriali.

Dati statistici sulla popolazione 0-6 anni

Si chiarisce in primo luogo che il limite superiore della classe 0-6 anni sta a rappresentare il compimento dei 6 anni di età, quindi, secondo la nomenclatura statistica usata dall'ISTAT la fascia che si rappresenta è quella 0-5 anni.

Si riporta di seguito la popolazione 0-6 anni per provincia del territorio regionale, calcolata sulla base dei dati ISTAT riferiti al 1 gennaio 2019, raffrontata con la popolazione totale.

	popolazione 0-6 anni	popolazione totale	% 0-6 anni su totale
Caserta	49.649	922.965	5,38%
Benevento	12.254	277.018	4,42%
Napoli	168.695	3.084.890	5,47%
Avellino	18.376	418.306	4,39%
Salerno	53.729	1.098.513	4,89%
Totale	302.703	5.801.692	5,22%

Servizi censiti per la fascia 0-6 anni

Si riporta di seguito la tabella che sintetizza le informazioni presenti nel database della rilevazione servizi autorizzati e accreditati (parte del SIS - sistema informativo sociale), aggiornati a maggio 2019, suddivisi per tipologia di servizio (0-3 anni) e per provincia.

	Micro-nido	Nido	Servizio integrativo al nido - spazio bambini e bambine	Servizio integrativo al nido - centro bambini e famiglie	Ludoteca	Totale
AV	24	10	16	5	14	69
BN	21	8	2	0	4	35
CE	29	4	0	1	9	43
NA	50	31	10	4	21	116
SA	54	7	6	4	21	92
Totale	178	60	34	14	69	355

Dalla Tabella riportata si evince che risultano ad oggi censiti 355 servizi 0-6 anni (incluse le ludoteche). Circa i 2/3 degli stessi sono costituiti da asili nido (nidi o micro-nidi). Il 13% circa è costituito dai servizi integrativi al nido.

Il censimento dei servizi è previsto dall'art. 4 del Regolamento regionale 4/2014 "i servizi forniti da soggetti pubblici rispettano i requisiti previsti dal presente regolamento e dal catalogo e sono comunicati alla Direzione generale della Giunta regionale".

Per i servizi pubblici la comunicazione avviene, allo stesso modo che per i servizi autorizzati / accreditati, attraverso il sopra citato sistema di rilevazione dei servizi (RS).

Per quanto riguarda i servizi di nido o micro-nido realizzati o finanziati attraverso il POR FESR Campania riferito alle programmazioni 2007/2013 e 2014/2020, si riporta di seguito la relativa distribuzione per provincia .

	Nidi conclusi POR FESR 2007/2013 (Obiettivo operativo 6.3)	Nidi finanziati POR FESR 2014/2020 (trasportati o riprogrammati su Obiettivo specifico 9.3)	Nidi finanziati POR FESR 2014/2020 (avviso pubblico dd 11/2018 su Obiettivo specifico 9.3)	Totali
AV	4	4	12	20
BN	12	2	8	22
CE	7	6	9	22
NA	26	2	7	35
SA	27	7	22	56
Totale	76	21	58	155

In questa sede non si può non fare un riferimento agli indicatori previsti a livello nazionale; in particolare agli indicatori relativi agli obiettivi di servizio e a quelli utilizzati per il riparto del fondo SIEI (il termine SIEI viene utilizzato qui ed in seguito per indicare il Sistema Integrato di Educazione e Istruzione previsto dal D. lgs. 165/2017) a livello nazionale.

Nell'ambito della politica di sviluppo regionale definita nel Quadro strategico di riferimento nazionale per il settennio 2007-2013 sono stati stabiliti obiettivi in alcuni ambiti strategici, come quello relativo ai servizi di cura per l'infanzia e gli anziani, il quale aveva quale finalità generale "aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro", e sono stati individuati i relativi indicatori al fine di conseguire i target stabiliti per gli standard a livello europeo.

Con specifico riferimento ai servizi per l'infanzia sono stati definiti due indicatori per la misurazione del grado di raggiungimento rispetto ai target prefissati:

- S04 - diffusione dei servizi per l'infanzia - diffusione degli asili nido per la prima infanzia (asili nido, micronidi, e/o altri servizi integrativi e innovativi per l'infanzia), misurata con la percentuale di Comuni che hanno attivato tali servizi sul totale dei Comuni della Regione. Tale indicatore doveva raggiungere, nell'anno 2013, il target fissato al 35% (partendo da una baseline per l'anno 2004 pari al 30,5%);
- S05 - presa in carico degli utenti dei servizi per l'infanzia, misurato con la percentuale di bambini fino al compimento dei tre anni che hanno usufruito di servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi,

e/o altri servizi integrativi e innovativi) sul totale della popolazione tra zero e fino al compimento dei 3 anni (l'utenza accolta in asili nido deve essere pari almeno al 70% del totale). Tale indicatore doveva raggiungere, nell'anno 2013, il target fissato al 12% (partendo da una baseline per l'anno 2004 pari all'1,5%).

Nel corso degli anni si è avuto un sensibile incremento dei valori degli indicatori sopra riportati, che con riferimento all'indicatore S04 hanno superato il target previsto al 2013, mentre con riferimento all'indicatore S05 le azioni messe in campo non sono ancora sufficienti a conseguire il detto valore.

La strategia per l'attuazione degli obiettivi di servizio è stata oggetto di diverse revisioni a livello nazionale sia negli importi sia nelle procedure per ottenere le premialità, ma si può sostenere che sia ancora valida ed attuale.

Ciò risulta confermato anche dai dati illustrati nel decreto Ministro Istruzione, Università e Ricerca n. 687 del 26-10-2018, ha fatto rilevare che vengono serviti in Campania 10.294 bambini nei servizi educativi 0-3 anni (che costituiscono il 6,83% della popolazione campana 0-3 anni) a cui aggiungere 3.369 bambini in sezioni primavera statali, per un totale di 13.663 utenti dei servizi per l'infanzia. In totale essi costituiscono il 9,06% della popolazione campana 0-3 anni (al 01/01/2018).

Risultati del monitoraggio sull'utilizzo del fondo SIEI 2017

Per consentire un'analisi più compiuta dello stato di attuazione delle politiche in argomento occorre esaminare anche le informazioni che sono state, allo stato, registrate in relazione agli investimenti sostenuti nel territorio regionale con le risorse stanziare dal Ministero dell'istruzione, Università e Ricerca a valere sul fondo SIEI relativamente alle annualità 2017 e 2018.

In particolare con riferimento all'annualità 2017, così come previsto dal Piano nazionale, è stato effettuato un monitoraggio, del quale di seguito si sintetizzano i risultati.

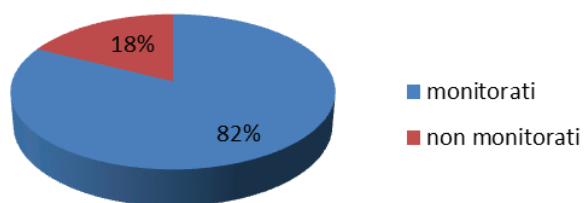
Il monitoraggio si è avviato nel mese di aprile 2019 e concluso a giugno. Sul complesso dei 52 Ambiti che avevano presentato la programmazione (rispetto ai 59 Ambiti campani cui erano stati assegnati i fondi), 43 hanno inviato un file di monitoraggio compilato in maniera corretta.

Tra gli Ambiti che hanno riscontrato la richiesta di monitoraggio, solo in 7 tutti gli interventi programmati sono stati conclusi alla data del monitoraggio, mentre in 4 Ambiti tutti gli interventi risultano non ancora avviati. Tale ultimo dato è particolarmente rilevante se si pensa che, in fase di programmazione, almeno 3 di questi Ambiti avevano previsto l'attuazione degli interventi nel corso dell'anno 2018. Sono in corso le necessarie interlocuzioni con il MIUR per verificare le modalità più consone per riprogrammare le risorse non ancora utilizzate e per conoscere la tempistica di spesa.

Tutti gli altri Ambiti si trovano in uno stato misto, in cui alcuni interventi sono ancora in corso, altri sono conclusi ed altri non ancora avviati.

Sul complesso dei 347 interventi complessivi programmati dai 52 Ambiti, per 61 non è stato possibile censire il relativo stato di avanzamento.

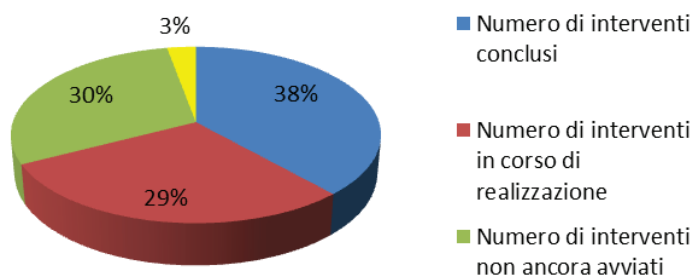
N. Interventi monitorati



In ogni caso, gli interventi non monitorati sono stati considerati come non avviati.

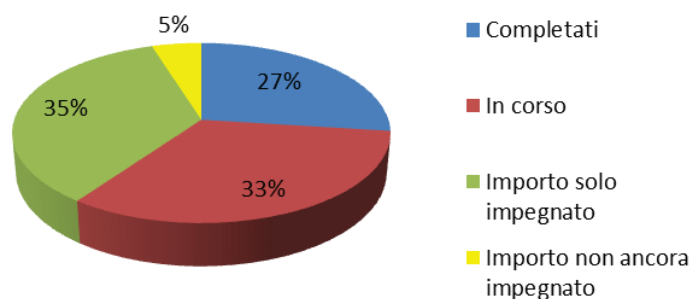
Dall'analisi del file analitico riportante tutti gli interventi monitorati, emerge il quadro che segue rispetto allo stato di attuazione degli stessi.

Stato di attuazione



Con riferimento allo stato dei pagamenti relativi agli interventi monitorati, la distribuzione risulta essere la seguente.

Stato dei pagamenti



La somma complessivamente impegnata di fondo SIEI risulta esser di € 7.760.098,65 rispetto a quella complessivamente programmata di € 11.944.924,05 (ossia il 64,97% della stessa). La somma complessivamente pagata di fondo SIEI risulta esser di € 2.289.412,11, che costituisce il 29,5% di quella impegnata e il 19,17% di quella programmata.

Occorre rilevare che alcuni Ambiti hanno previsto un cofinanziamento al fondo SIEI, con fondi comunali.

Il monitoraggio effettuato mette in risalto aspetti positivi e negativi. Va evidenziato in via preliminare che i dati si riferiscono alla prima annualità di utilizzo di un nuovo fondo. Ciononostante si rileva che una parte degli Ambiti ha utilizzato questi fondi per rafforzare il sistema integrato di educazione ed istruzione da 0 a 6 anni.

Il rallentamento registrato con riferimento agli Ambiti che hanno presentato la programmazione è in parte dovuto alla contestuale disponibilità di altri fondi. Nello stesso periodo, infatti, la Regione Campania ha emanato un avviso pubblico, approvato con decreto n. 11 del 05/02/2018, finanziato con fondi FESR, FSE, FSC e regionali finalizzato alla realizzazione, ristrutturazione o gestione di nidi e micro-nidi. Nel contempo vi erano alcuni Ambiti che ancora stavano utilizzando i fondi PAC, destinato in buona parte ad interventi aventi la medesima finalità (la cui possibilità di utilizzo è stata infine prorogata sino al giugno 2020). Tale circostanza, oltre ad essere indubbiamente una opportunità, si è rivelata anche un vincolo, in quanto alcuni Ambiti hanno trovato più opportuno finanziare gli interventi con il fondo PAC, sul quale avevano già familiarizzato con procedure di spesa e rendiconto, rispetto all'incognita di utilizzare un "nuovo" fondo.

Fonti di finanziamento della programmazione

Dall'analisi dei dati emerge senza dubbio che occorre un maggiore coordinamento tra le misure messe in campo a livello regionale e nazionale.

I fondi che alimentano la programmazione strategica sono quelli derivanti dalle seguenti fonti di finanziamento:

- fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e istruzione da 0 a 6 anni (SIEI);
- fondo regionale connesso agli interventi di gestione e manutenzione di asili nido delle amministrazioni comunali;
- fondo sviluppo e coesione (FSC) per la realizzazione del Piano obiettivi di servizio;
- fondo POR FESR 2014-2020.

Servizi e interventi oggetto della programmazione

I servizi che le misure regionali e nazionali possono finanziare per dare concreta attuazione al sostegno del sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino a 6 anni sono quelli previsti dall'art. 2 co. 3 del D. lgs. 65/2017 e che siano coerenti con la regolamentazione regionale inerente ai servizi socio-assistenziali di cui al Regolamento 4/2014, riportati di seguito:

- 1) Nidi e micro-nidi;
- 2) Servizi integrativi al nido - spazio bambini e bambine;
- 3) Servizi integrativi al nido – centro per i bambini e le famiglie;

- 4) Sezioni primavera;
- 5) Scuole dell'infanzia.

Non sono pertanto oggetto di finanziamento le ludoteche, in quanto le stesse non vengono considerate come aventi la valenza di educazione e istruzione prevista nelle norme nazionali.

I servizi che è possibile finanziare sono quelli a titolarità pubblica.

Gli interventi che è possibile finanziare sono quelli riportati all'art. 12 co. 2 del D. lgs. 65/2017, che di seguito si riepilogano:

- a) interventi di nuove costruzioni, ristrutturazione edilizia, restauro e risanamento conservativo, riqualificazione funzionale ed estetica, messa in sicurezza meccanica e in caso d'incendio, risparmio energetico e fruibilità di stabili, di proprietà delle Amministrazioni pubbliche;
- b) quota parte delle spese di gestione dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, in considerazione dei loro costi e della loro qualificazione;
- c) la formazione continua in servizio del personale educativo e docente, in coerenza con quanto previsto dal Piano nazionale di formazione di cui alla legge n. 107 del 2015, e la promozione dei coordinamenti pedagogici territoriali;

Negli interventi di tipologia b) possono rientrare anche i voucher per la frequenza di servizi privati accreditati 0-3 anni, purché si verifichi una delle seguenti condizioni:

- nell'Ambito o nel Comune non sono presenti servizi pubblici di asilo nido / micro-nido o servizi integrativi al nido;
- i servizi pubblici di nido / micro-nido o servizi integrativi al nido di Comune / Ambito non sono sufficienti ad accogliere tutte le richieste pervenute (vi è una lista di attesa inesausta).

Secondo un maggiore dettaglio, gli interventi finanziabili sono i seguenti:

- realizzazione/costruzione di nuove strutture pubbliche da adibire a servizi del sistema integrato;
- ristrutturazione di immobili pubblici per adibirli a servizi del sistema integrato;
- ristrutturazione di immobili pubblici già funzionanti come servizi del sistema integrato;
- manutenzione di immobili pubblici destinati a servizi del sistema integrato;
- acquisto di attrezzature ed arredi per immobili pubblici da adibire a servizi del sistema integrato;
- acquisto di attrezzature ed arredi per immobili pubblici già funzionanti come servizi del sistema integrato;
- spese di gestione di servizi pubblici affidati a soggetti privati;
- voucher da utilizzare presso servizi privati / accreditati (alle condizioni sopra specificate);
- formazione continua in servizio.

Riparto delle risorse

I criteri per la ripartizione tra gli Ambiti del fondo SIEI, per l'annualità 2019, ad avvenuta approvazione del decreto del MIUR che stabilisce l'importo destinato alla Campania, sono i seguenti:

- quota di base per ogni Ambito pari a quella assegnata a valere sul fondo SIEI 2018, eventualmente rimodulabile in diminuzione in base alla effettiva assegnazione;
- quota ulteriore in base alla percentuale di bambini 0-6 anni residenti nell'Ambito sul totale regionale (fondo SIEI rimanente) = $(n. \text{ bambini } 0-6 \text{ anni Ambito} / n. \text{ bambini } 0-6 \text{ anni totale}) * \text{ fondo SIEI rimanente assegnato alla Regione.}$

Il criterio in base a cui sarà ripartito il fondo regionale è il seguente:

- percentuale bambini 0-3 anni residenti nell'Ambito sul totale regionale = $(n. \text{ bambini } 0-3 \text{ anni Ambito} / n. \text{ bambini } 0-3 \text{ anni totale})$

Il riparto dei fondi viene effettuato, sulla base dei criteri dianzi specificati, con provvedimento del Direttore Generale per le politiche sociali e socio-sanitarie, che fornirà anche le linee operative e la modulistica per la presentazione della programmazione degli Ambiti.

Per i fondi FSC ristrutturazione e FESR, si procede attraverso procedura ad evidenza pubblica, anche ricorrendo, per economia procedimentale, alla riapertura dell'avviso pubblico rivolto agli ambiti territoriali e ai Comuni, approvato dalla Direzione Generale per le politiche sociali e socio-sanitarie successivamente in linea con le indicazioni di cui alle presenti Linee strategiche.

Modalità per la presentazione delle proposte di programmazione

Gli Ambiti devono approvare in coordinamento istituzionale, e a seguito recepire con Deliberazione di Giunta del Comune capofila o con Deliberazione dell'organo di governo dell'Ambito, una proposta di programmazione dei fondi ripartiti, che sia costituita dai seguenti documenti:

- Deliberazione di Giunta del Comune capofila o Deliberazione dell'organo di governo dell'Ambito che approvi la programmazione condivisa in coordinamento istituzionale (o altro organo assembleare dell'Ambito);
- relazione di accompagnamento alla programmazione (utilizzare max 2 pagine) secondo lo schema che sarà fornito in uno al riparto dei fondi;
- file riportante la programmazione di dettaglio degli interventi compilato in ogni sua parte utilizzando gli elenchi a discesa presenti nel file che sarà fornito in uno al riparto dei fondi.

La proposta di programmazione dovrà pervenire entro il termine perentorio che sarà indicato nell'atto di riparto adottato dal Direttore Generale per le politiche sociali e socio-sanitarie e dovrà tener conto delle seguenti indicazioni:

- il Coordinamento Istituzionale di ciascun ambito territoriale provvederà ad una idonea valutazione delle necessità del territorio, tenendo conto dei parametri relativi al numero di bambini presenti nella fascia d'età 0/6 anni, ai servizi già attivati e alle liste di attesa. Sulla base di tali parametri, potrà

definire delle priorità nell'attribuzione dei finanziamenti ai Comuni finalizzata a conseguire il più possibile un aumento dei servizi e dei bambini che fruiscono degli stessi;

- in caso di riparto della somma ai Comuni dell'Ambito, al fine di evitare una frammentazione eccessiva e favorire una concentrazione dei fondi sulle priorità individuate, la somma assegnata a ciascuno di essi non potrà essere inferiore ai 3.000 euro;
- gli interventi di realizzazione di nuovi servizi potranno essere previsti quando il rapporto tra fabbisogno e servizi già esistenti lo renda utile (ad esempio, per un asilo nido, la popolazione 0-3 anni deve essere di misura significativa e non deve esserci alcun servizio di asilo nido già presente, oppure, in presenza di servizio già esistente, lo stesso deve avere una significativa lista d'attesa / richiesta inevasa) o, in alternativa, per rimpiazzare servizi di cui un'analisi costi/benefici renda necessaria la dismissione. Ciò andrà ben descritto e motivato nella relazione di programmazione;
- gli interventi di ristrutturazione dovranno essere orientati in primo luogo a rendere gli immobili pienamente utilizzabili per gli scopi cui son preposti (es. adeguamenti sismici, impiantistici, sicurezza statica), e, solo una volta soddisfatta tale esigenza, potranno eventualmente riguardare migliorie / abbellimenti;
- va previsto un co-finanziamento obbligatorio nel caso in cui il fondo venga utilizzato per la gestione (difatti la dicitura utilizzata nel D. lgs. 65/2017, per gli interventi di gestione, è "finanziamento di spese di gestione, in quota parte, dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, in considerazione dei loro costi e della loro qualificazione"). A questo proposito, giova far presente che i servizi di cui si può co-finanziare la gestione con questo fondo, devono costituire servizi stabili delle amministrazioni comunali / Ambito, e non possono quindi dipendere totalmente dal finanziamento effettuato con fondi esterni;
- nel programmare interventi di formazione del personale che lavora nei servizi, bisognerà coordinare gli stessi con quanto previsto dal Piano nazionale di formazione di cui alla legge n. 107 del 2015, approvato per il triennio 2016-2019 con DM MIUR n. 797 del 19/10/2016, e raccordarsi, nel caso delle scuole dell'infanzia, con i piani già messi in campo da parte delle istituzioni scolastiche in accordo con l'Ufficio scolastico regionale, ponendosi in sinergia con gli stessi. Si ritengono in particolare prioritari interventi formativi nei seguenti settori, tra quelli definiti nel Piano nazionale di formazione:
 - integrazione, competenze di cittadinanza e cittadinanza globale;
 - inclusione e disabilità;
 - coesione sociale e prevenzione del disagio giovanile.

Nelle scuole dell'infanzia, laddove tali settori siano già presidiati dalla formazione organizzata in ambito scolastico, ci si potrà orientare verso i settori della "valutazione e miglioramento" e della "didattica per competenze e innovazione metodologica".

- nella programmazione dei fondi, per la tipologia di intervento relativa alla formazione del personale, va tenuto conto anche di quanto previsto dall'art. 3 della L.R. 17/2018, il quale, al fine di favorire la diffusione delle tecniche salvavita e dei concetti di prevenzione primaria, indirizza verso l'organizzazione di "percorsi informativi e formativi sulle tecniche salvavita, sulla disostruzione delle

vie aeree con rianimazione cardiopolmonare e sugli elementi di primo soccorso con particolare riferimento alle funzioni vitali, tenuti da personale sanitario e centri di formazione riconosciuti quali Basic Life Support – early Defibrillation, di seguito denominati BLS-D, rivolti al personale docente e non docente, alle famiglie e ai minori”;

- la realizzazione degli interventi va prevista a partire da gennaio 2020 e conclusa entro luglio 2021, quale termine dell’anno scolastico 2020-2021. Ciò consentirà alla Regione di effettuare il monitoraggio degli interventi da inviare al Ministero secondo modalità e tempi certi.

Va da sé che tutti i servizi oggetto di programmazione devono essere in possesso dei requisiti previsti dal Regolamento regionale 4/2014 e dal connesso catalogo dei servizi, e, se non già presenti nel sistema di rilevazione dei servizi della Giunta regionale, ossia comunicati dagli Ambiti attraverso la componente del SIS denominata RS (rilevazione servizi), dovranno essere caricati nello stesso.