

SCHEDA TECNICO FINANZIARIA

2880 - Progetto di legge d'iniziativa della Giunta recante: "Servizi educativi per la prima infanzia. Abrogazione della L.R. n. 1 del 10 gennaio 2000" (Delibera di Giunta n. 1025 del 04 07 16). *Relatrice consigliera Francesca Marchetti. Relatrice di minoranza consigliera Raffaella Sensoli.*

licenziato dalla Commissione V nella seduta del 27 ottobre 2016

Premessa

I Servizi educativi per la prima infanzia rappresentano una risorsa che occorre salvaguardare anche e soprattutto nell'attuale momento di persistente crisi, per una serie di motivi, in parte rinvenibili nella storia della Regione e dei servizi stessi, ma soprattutto per salvaguardare le esigenze dei bambini e delle loro famiglie.

Il lavoro è molto cambiato negli ultimi anni, si è fatto più discontinuo; abbiamo assistito ad un progressivo ridursi delle liste di attesa dei servizi per la prima infanzia, dovuto al calo della natalità, ma anche all'alto costo del servizio, difficilmente sostenibile dalle famiglie divenute meno abbienti. La sostituzione di un nuovo testo legislativo a quello "storico" della legge regionale 1 del 2000, rappresenta una scelta necessaria al fine di adeguare le norme regionali alle nuove esigenze delle famiglie, ferma restando l'opzione fondamentale sulla qualità dei servizi da offrire ai nostri bambini. La legge regionale n. 13 del 2015 ha rappresentato il primo passo del riordino delle funzioni amministrative e della definizione del nuovo ruolo istituzionale dei soggetti del governo territoriale e interessa anche i servizi educativi.

L'articolo 65 della LR. n. 13 del 2015, in particolare, oltre a riconoscere alla Regione la titolarità delle funzioni in materia sociale ed educativa già spettanti alle Province e non ricomprese tra quelle indicate dalla legge n. 56 del 2014 come fondamentali, stabilisce che con successive leggi regionali si provvede alla riforma delle leggi anche nel settore educativo.

La legge 107 del 2015 (c.d. buona scuola) si occupa dei servizi per bambini da zero a tre anni, per inserirli nel "sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia, al fine di garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco.

In applicazione della legge 107/2015 in tutto il testo è stato utilizzato il Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali (2013) e si sono definiti i nidi e servizi ad esso integrativi "servizi educativi per l'infanzia", senza tuttavia dimenticare la diversa disciplina dei servizi ricreativi.

Analisi articoli

CAPO I

OGGETTO DELLA LEGGE FINALITÀ DEI SERVIZI E SOGGETTI DELLA PROGRAMMAZIONE

Articolo 1

La norma richiama i principi fondamentali dell'intero progetto, sottolineando la necessità di investire su servizi educativi di qualità, sia pubblici che privati. Nell'ottica di semplificazione, le norme di dettaglio saranno contenute in una o più direttive, approvate dalla giunta regionale, che dovrà dare attuazione a quanto contenuto nella legge.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 2

Il nido d'infanzia è il principale servizio educativo, con la doppia funzione formativa e di cura per i bambini e di sostegno delle famiglie e di cui la flessibilità deve essere elemento caratterizzante.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 3

Vengono elencati i servizi integrativi al nido - comprendenti i servizi sperimentali -, qualificandoli, come da Nomenclatore, educativi.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 4

Si dice espressamente che nidi d'infanzia e servizi integrativi "costituiscono il sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia".

In attuazione della legge 107/2015, viene richiesta la continuità con tutte le agenzie educative e, soprattutto, con la scuola dell'infanzia.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 5

Si afferma esplicitamente l'elenco dei possibili gestori, pubblici e privati e si introducono i concetti di autorizzazione al funzionamento e di accreditamento.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 6

Vengono stabilite le condizioni di accesso ai servizi educativi pubblici e a finanziamento pubblico, che non possono operare discriminazioni.

Al comma 2 viene rafforzato l'obbligo vaccinale imponendone il rispetto ai fini dell'accesso ai servizi educativi e ricreativi, a parte eccezioni motivate dal punto di vista sanitario. Un apposito provvedimento della Giunta regionale si occuperà dell'attuazione del nuovo disposto. Si prevedono inoltre azioni di comunicazione e informazione sull'importanza delle vaccinazioni; la norma non comporta ulteriori oneri a carico del bilancio regionale, in quanto le campagne informative sono finanziate nell'ambito delle iniziative di comunicazione sanitaria.

Seguono norme già applicate in materia di servizi educativi aziendali ed interaziendali.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 7

Viene esplicitato il diritto all'integrazione dei bambini disabili, come già previsto dalla legge regionale 14 del 2008.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 8

Viene considerata necessaria la partecipazione delle famiglie alle scelte educative compiute da tutti i servizi, così come la trasparenza nella gestione.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 9

È l'articolo dedicato ai servizi ricreativi, non educativi, che per la loro finalità e le modalità occasionali di svolgimento, hanno un regime e una disciplina diversa. Trattandosi comunque di comunità nelle quali coesistono molti soggetti, tra le norme sanitarie da applicare è espressamente indicata quella dell'obbligo vaccinale.

Ancora diversi dai servizi ricreativi sono le iniziative di conciliazione autonomamente attivate dalle famiglie che ovviamente non richiedono autorizzazione né requisiti, ma possono in vario modo essere sostenute dai comuni.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 10

A seguito dell'approvazione della legge regionale 13/2015 sono modificati i ruoli degli enti pubblici, essenzialmente a seguito della soppressione delle competenze in materia educativa delle province e del loro trasferimento in capo alla Regione.

L'Assemblea legislativa approva indirizzi, di norma ogni tre anni, contenenti criteri generali di programmazione e ripartizione delle risorse per lo sviluppo, il consolidamento, ma anche la qualificazione dei servizi, nonché per il loro monitoraggio e valutazione. Tali indirizzi, previo parere

di ANCI Emilia-Romagna, individuano criteri di equità e omogeneità delle politiche tariffarie, che riguardino anche la compartecipazione degli utenti.

Successivamente la Giunta regionale provvede al riparto delle risorse e attua il programma per le spese correnti, mediante trasferimento agli Enti locali e provvede direttamente al riparto dei finanziamenti in conto capitale come previsto all'art. 13.

E' prevista altresì l'attuazione diretta di progetti di interesse regionale, nonché per la concessione di contributi straordinari volti al riequilibrio dell'offerta.

La copertura finanziaria degli oneri derivanti dal presente articolo è già prevista mediante le risorse autorizzate con riferimento alla L.R. 10 gennaio 2000, n. 1 nell'ambito della Missione 12 – Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, Programma 1 – Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido, nel Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018.

Articolo 11

Si ribadisce qui la necessità che nella programmazione i Comuni coinvolgano i soggetti del sistema integrato e sono elencate le funzioni loro spettanti, tra le quali hanno particolare importanza in questo settore l'autorizzazione e l'accreditamento.

Si prevede inoltre che i Comuni, oltre a utilizzare le risorse regionali per la gestione diretta dei propri servizi, abbiano il compito di assegnare la quota spettante ai gestori del loro territorio.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 12

Si ricordano qui le competenze delle AUSL, anche in relazione all'integrazione dei bambini disabili.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 13

A seguito della richiamata riforma del sistema regionale attuata con L.R. 13/2015, si prevede un nuovo sistema di riparto delle risorse agli enti locali o loro forme associative. Le risorse regionali per spese correnti per la gestione e la qualificazione dei servizi, il sostegno a figure di coordinamento pedagogico, la formazione degli operatori e dei coordinatori pedagogici sono assegnate agli Enti locali o loro forme associative; ai Comuni capoluogo sono assegnate le risorse per il sostegno contributivo ai coordinamenti pedagogici territoriali.

Le risorse per spese di investimento sono erogate direttamente dalla Regione ai soggetti gestori, sentito il Comune interessato.

La copertura finanziaria degli oneri derivanti dal presente articolo è già prevista mediante le risorse autorizzate con riferimento alla L.R. 10 gennaio 2000, n. 1 nell'ambito della Missione 12 – Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, Programma 1 – Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido, nel Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018.

Articolo 14

Si prevede uno stretto legame del sistema informativo regionale con la gestione amministrativa e quella di verifica di efficacia ed efficienza, e si conferma la collaborazione dell'intero sistema con le banche dati statali.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

CAPO II

AUTORIZZAZIONE AL FUNZIONAMENTO E ACCREDITAMENTO DEI NIDI D'INFANZIA E DEI SERVIZI INTEGRATIVI GESTITI DA ENTI E SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI

Articolo 15

E' confermata la competenza comunale alla concessione del provvedimento di autorizzazione.

Per i servizi ricreativi è prevista la segnalazione certificata di inizio attività.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 16

Nei requisiti per l'autorizzazione al funzionamento viene inserita qualche semplificazione in legge, prevedendo un maggior dettaglio nella futura direttiva sui requisiti strutturali e funzionali.

Si prevede altresì che i contratti collettivi nazionali di settore di cui alla lettera c) siano sottoscritti dai sindacati maggiormente rappresentativi a livello nazionale.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 17

Istituisce l'accreditamento dei servizi, concesso dal Comune, che, per i servizi privati costituisce condizione per l'accesso ai finanziamenti pubblici, mentre il possesso dei requisiti relativi è condizione di funzionamento per i servizi pubblici.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 18

Fulcro dell'accreditamento, che presuppone il possesso dei requisiti per l'autorizzazione, è il percorso di valutazione della qualità, basato su tre elementi imprescindibili: il progetto pedagogico, il coordinatore pedagogico e l'adozione di strumenti di auto-valutazione del servizio oltre a un adeguato numero di ore di formazione, requisiti che verranno esplicitati nella direttiva sull'accreditamento.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 19

Gli elenchi dei servizi, fino ad ora tenuti a livello provinciale passano a quello regionale, alimentati dagli Enti capofila di distretto.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 20

In conformità a quanto disposto dalle leggi regionali in materia, il sistema di vigilanza e sanzioni, in capo ai Comuni, rimane invariato rispetto a quanto previsto ed applicato in precedenza, fatti gli opportuni aggiustamenti a seguito dell'eliminazione della competenza in merito delle Province.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 21

L'accreditamento è condizione per ricevere finanziamenti pubblici, dunque è necessario anche per i rapporti convenzionali e contrattuali con i comuni, secondo le previsioni della futura direttiva.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 22

Si conferma l'articolo 23 della L.R. n. 1 del 2000. Le Commissioni tecniche sono già costituite e quindi la previsione normativa non introduce ulteriori oneri a carico del bilancio regionale.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale

Articolo 23

I compiti della Commissione in materia di autorizzazione al funzionamento sono confermati e si prevede un parere anche in merito all'accreditamento. La direttiva in materia di accreditamento darà più dettagliatamente attuazione al disposto normativo.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

CAPO III

CARATTERISTICHE GENERALI DELL'AREA E DELLA STRUTTURA

Articoli 24, 25, 26

Le norme urbanistiche ed edilizie qui contenute sono frutto del confronto svoltosi con i colleghi del settore e normalmente applicati dai Comuni circa individuazione di aree, ubicazione dei servizi, anche per favorirne l'integrazione con il territorio e tra loro, nonché per la progettazione delle strutture, che deve essere fatta tenendo presente il progetto pedagogico fin dalle fasi iniziali.

Non comportano oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 27

Si prevede un vincolo di destinazione per gli immobili finanziati e le procedure che ne consentono il trasferimento in caso di utilizzo per l'infanzia e l'adolescenza o la rimozione.

In questo articolo, si è proceduto all'adeguamento rispetto ai compiti già provinciali, ora svolti direttamente dalla Regione e si è prevista la restituzione del finanziamento in caso di revoca dell'autorizzazione o dell'accreditamento.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

CAPO IV

PERSONALE DEI SERVIZI EDUCATIVI E COORDINAMENTO PEDAGOGICO

Articoli 28,29,30

Si stabiliscono i requisiti di accesso e i compiti per il personale dei servizi educativi

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 31

Per la determinazione del rapporto numerico, che dovrà orientarsi sul concetto di flessibilità organizzativa, la direttiva dovrà tener conto del numero e dell'età dei bambini specie di quelli sotto l'anno, della presenza di bambini disabili o svantaggiati, della necessità di garantire la compresenza del personale, nonché delle caratteristiche della struttura e dei tempi di apertura.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 32

Si stabiliscono i requisiti di accesso e i compiti per i coordinatori pedagogici dei servizi educativi

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 33

I coordinamenti pedagogici sovradistrettuali, formati dai coordinatori pedagogici del territorio e finora collocati presso le province, assumono la denominazione di coordinamenti pedagogici territoriali e sono collocati presso i comuni capoluogo.

La futura direttiva potrà eventualmente mutarne la collocazione, anche in relazione alla futura evoluzione della normativa regionale in materia di assetto istituzionale, con riferimento alle aree vaste. I soggetti gestori pubblici garantiscono la presenza dei coordinatori ai coordinamenti.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 34

Prevede norme sulla formazione in servizio dei coordinatori e del personale dei servizi.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 35

La clausola valutativa prevede una relazione triennale della Giunta alla Commissione Assembleare competente. Trattasi di norma ordinamentale senza oneri a carico del bilancio regionale.

CAPO V

NORME FINANZIARIE, TRANSITORIE E FINALI

Articolo 36

Contiene le disposizioni finanziarie. E' previsto che la Regione faccia fronte agli oneri derivati dalla legge, con risorse proprie e con risorse statali, anche provenienti dal Fondo nazionale per le politiche sociali, nonché da finanziamenti del Piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato previsto dalla legge 107/2015.

Per gli esercizi 2016, 2017 e 2018 la copertura finanziaria è già prevista mediante le risorse autorizzate con riferimento alla L.R. 1 del 2000, nell'ambito della Missione 12 – Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, Programma 1 – Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido nel

Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018. Si prevede la possibilità da parte della Giunta regionale di provvedere alle variazioni compensative necessarie per l'attuazione della nuova normativa. Per gli esercizi successivi al 2018 viene rinviato il finanziamento della nuova legge alle specifiche autorizzazioni di spesa, annualmente disposte, dalla legge di approvazione del bilancio ai sensi della normativa contabile corrente.

Articolo 37

Le norme transitorie mirano a non interrompere l'attività dei servizi, in attesa dell'approvazione delle direttive in materia di requisiti strutturali ed organizzativi e di accreditamento.

Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Articolo 38

Viene abrogata la L.R. 10 gennaio 2000, n.1 (Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia) e successive modifiche e integrazioni. Non comporta oneri a carico del bilancio regionale.