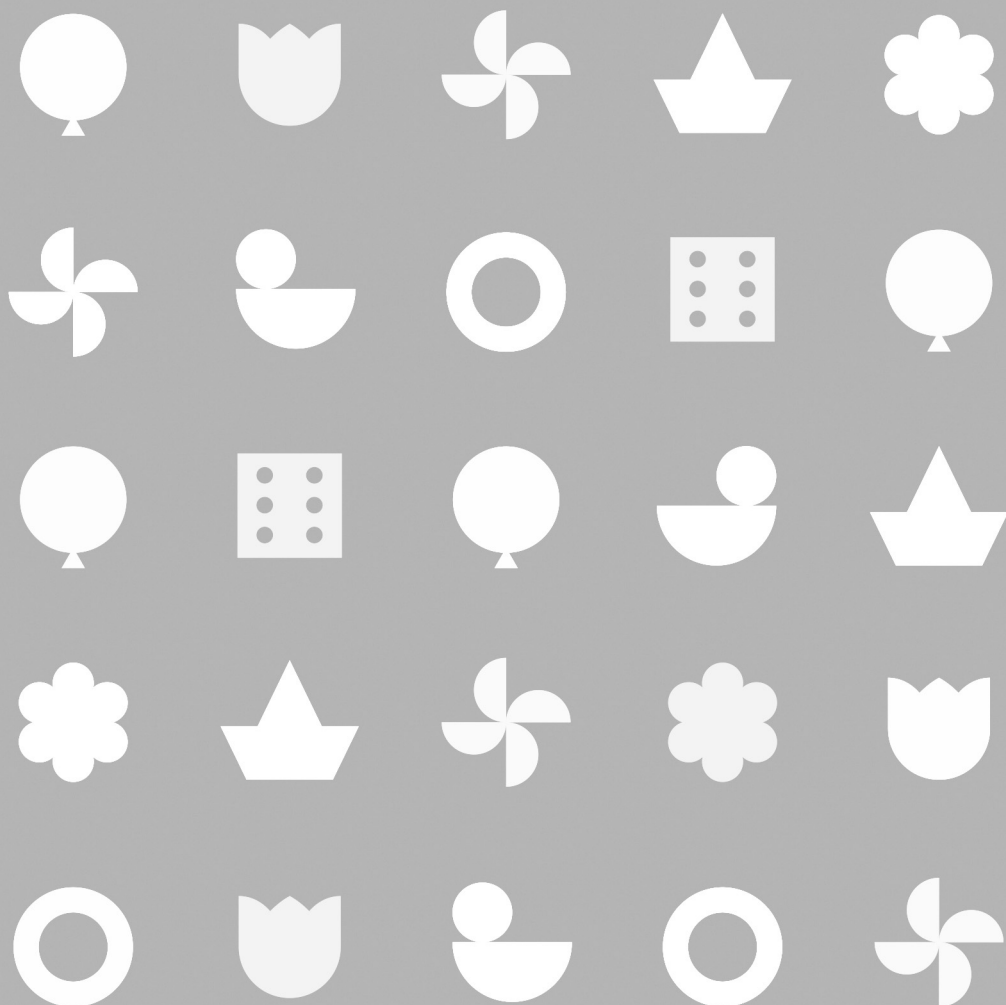


Indagine conoscitiva sui servizi educativi per l'infanzia affidati dalle amministrazioni pubbliche in gestione a privati

Gruppo Nazionale



Nidi e Infanzia



© 2024 Zeroseiup s.r.l.

www.zeroseiup.eu

Prima edizione: ottobre 2024

Edizioni: 10 9 8 7 6 5 4 3 2 1
2028 2027 2026 2025 2024

Questo volume è stato stampato presso:
Studio Grafico 2B - San Paolo d'Argon (BG)
Stampato in Italia

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nel limite del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana n. 108, 20122 Milano, email segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org

Indice

1. Lo scenario di riferimento e lo scopo dell'indagine	7
2. Che cosa è stato chiesto di rilevare.....	11
3. Gli elementi acquisiti dall'analisi dei bandi:	15
a. Le procedure di aggiudicazione	15
b. Alcune ulteriori condizioni contrattuali	18
c. I titoli di accesso al lavoro nei servizi	19
d. Gli elementi della qualificazione educativa.....	22
4. La giungla contrattuale	25
5. Questioni aperte	29

L'indagine è stata promossa dalla Segreteria del Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia e curata da un gruppo di lavoro composto da: Lorenzo Campioni, Aldo Garbarini, Antonia Labonia, Angelo Mari, Tullia Musatti e Stefano Neri con la collaborazione dei Gruppi Territoriali del GNNI di Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Puglia, Sicilia, Veneto.

1. Lo scenario di riferimento e lo scopo dell'indagine

In questo rapporto sono illustrati i risultati di un'indagine promossa dal GNNI per conoscere la situazione gestionale dei servizi educativi per l'infanzia in Italia. Questa iniziativa è nata per approfondire un tema che, come è stato espresso nel documento politico presentato in occasione del Convegno nazionale del GNNI svoltosi a Pesaro nel mese di ottobre 2022, ha riflessi importanti sulla qualità stessa dell'offerta educativa nei servizi educativi per l'infanzia oltre che sulla condizione lavorativa di chi vi opera.

Il Gruppo è un'associazione cui aderiscono educatrici/ori, coordinatrici/ori, gestori e amministratori, ricercatori e stakeholder di diversa natura, che si riferiscono a servizi educativi per l'infanzia e scuole per l'infanzia diversamente collocati sul territorio nazionale e di diversa tipologia gestionale. Fin dai primi nostri incontri, accanto alle tematiche relative alla qualità educativa dei servizi e agli interventi pedagogici necessari a garantirla, sono state affrontate anche le problematiche relative alla gestione dei servizi e alla condizione dei lavoratori. Con il progressivo incremento della domanda delle famiglie e il parallelo aumento del ricorso a iniziative gestionali esternalizzate da parte di molte amministrazioni pubbliche, nel nostro dibattito hanno trovato sempre più spazio i temi del rapporto tra amministrazioni pubbliche e gestori privati, così come il tema dei rapporti tra i servizi di diversa gestione sullo stesso territorio. È noto che circa metà dell'attuale offerta pubblica di servizi educativi per l'infanzia è gestita da iniziative private in gran parte sulla base di diverse forme di accordo con le amministrazioni locali.

Un elemento che accresce la complessità della situazione anche a livello conoscitivo è l'identificazione della natura pubblica o privata di ogni servizio educativo nelle rilevazioni disponibili a livello nazionale. In attesa della definitiva attuazione di un sistema informativo nazionale dei servizi educativi per l'infanzia presso il Ministero dell'istruzione, così come richiesta dal D.lgs. 65/2017 e prevista dal Piano di azione nazionale pluriennale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita ai sei anni per il quinquennio 2021-2025, i soli dati attualmente disponibili sono quelli pubblicati annualmente dall'ISTAT nell'ambito della più ampia rilevazione sulla spesa sociale dei Comuni e oggetto di uno specifico report. In tale rilevazione – che riguarda i posti disponibili e le unità di offerta - vengono distinti in forma aggregata i servizi a titolarità e gestione pubblica; i servizi a titolarità privata con riserva di posti a destinazione pubblica, tramite convenzioni; i servizi a titolarità privata senza riserva di posti, dove il finanziamento pubblico può intervenire solo

indirettamente con forme di sostegno al pagamento delle rette (bonus, ecc.). Purtroppo iniziative precedenti attuate sulla base di un Protocollo d'intesa avviato nel 2012 tra Governo, Regioni e ISTAT volto alla realizzazione del Sistema Informativo Nazionale sui Servizi Socio Educativi per la prima infanzia (SINSE) non ha potuto aver seguito. Nemmeno è possibile attingere informazioni dalle relazioni annuali presentate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) in materia di contratti pubblici, dove i dati sugli affidamenti dei servizi educativi a soggetti esterni da parte dei Comuni sono trattati marginalmente e in forma anche qui aggregata. Di conseguenza, ad oggi non esistono sufficienti informazioni sulle effettive modalità di gestione dei servizi socio educativi per la prima infanzia né di tipo quantitativo né di tipo qualitativo.

In termini generali, la situazione che emerge dal dibattito durante gli incontri della nostra associazione risulta essere complessa e sfaccettata. Si parla di convenzioni con enti privati per la gestione di servizi pubblici o per l'acquisto temporaneo di posti-bambino in servizi privati, con contratti di durata e condizioni assai variati, di contratti di affidamento anche molto diversi tra loro per tipo di affidamento previsto e dimensione del servizio, per le procedure di gare (capitolati e criteri di valutazione) e/o per i termini di affidamento (durata, costi e monitoraggio). Viene riferito di situazioni altrettanto diversificate per quanto riguarda i contratti in essere che regolano il lavoro degli operatori nei servizi a gestione privata: essi non sempre corrispondono a quanto eventualmente indicato nel contratto di affidamento oppure riguardano solo una parte del personale di uno stesso servizio. Anche all'interno di una gestione diretta dell'ente pubblico è possibile a volte ritrovare l'applicazione di diversi contratti di lavoro. Si sa, poi, molto poco sull'offerta privata di servizi educativi per l'infanzia, la cui esistenza spesso non emerge neanche dalle rilevazioni statistiche, né tantomeno sulla condizione lavorativa del personale che vi opera.

A fronte dell'aumento della richiesta da parte delle famiglie e dell'auspicato allargamento dell'offerta in molti territori, soprattutto in zone che ne sono state finora sprovviste, a seguito dei fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sembra oggi di grande importanza avere maggiore chiarezza sulle insidie in cui l'allargamento del sistema integrato zero-sei può incorrere e sulle sfide che dobbiamo affrontare per garantire ai bambini del nostro Paese un'offerta educativa di qualità fin dai primi mesi di vita.

Con questo obiettivo, che appare oggi un'esigenza prioritaria, due anni fa il GNNI ha proposto di raccogliere informazioni articolate e precise sulla situazione reale in territori che era possibile raggiungere attraverso la rete della nostra associazione, raccogliendo dati certi acquisibili per vie formali. Si trattava, quindi, di un'indagine tesa a conoscere in dettaglio diverse tipologie di accordi tra amministrazioni locali e iniziative private volti all'estensione dell'offerta di servizi educativi per l'infanzia in diverse regioni e attivati, o già in corso, negli anni 2021-2023.

Il materiale raccolto con l'impegno di molti, che qui cogliamo l'occasione di ringraziare ancora una volta, è stato analizzato in merito a diversi aspetti relativi ai rapporti amministrazione pubblica-gestore privato e alle sue ricadute sul funzionamento del servizio offerto ai bambini e della sua qualità.

L'impegno di chi ha collaborato alla rilevazione appare ancor più apprezzabile, se si considera che, nonostante le amministrazioni pubbliche abbiano obblighi di trasparenza tramite la pubblicazione "in chiaro" della documentazione prodotta soprattutto in materia di procedure di gare, di accordi e di contratti, l'usabilità dei siti internet è spesso problematica. Di conseguenza la ricostruzione documentale dei vari passaggi dalla decisione di affidare un servizio all'esterno (cosiddetta deliberazione di contrarre) alla stipula del contratto non è

agevole. Per non parlare dei successivi passaggi gestionali di attuazione, non sempre rilevati e pubblicati puntualmente.

A fronte di queste difficoltà, va vista con soddisfazione la raccolta di documenti relativi ad otto ambiti regionali e trentacinque ambiti comunali. Questi offrono comunque un quadro conoscitivo qualitativo di sicuro interesse. Infatti, come emerge dall'esame dei singoli punti di seguito presi in considerazione, la gestione dei servizi educativi per la prima infanzia a livello territoriale non sempre segue una logica sistemica, per cui l'organizzazione e il funzionamento delle strutture in termini di risorse umane, logistiche e finanziarie dipende da fattori contingenti non riconducibili a standard elevati di qualità. È chiaro che questa situazione potrebbe essere attribuita alla natura del nostro sistema normativo e amministrativo multi livello, dove convivono regole sovranazionali, nazionali, regionali e locali ed ai rilevanti divari geografici. Però, se si esamina la situazione dal punto di vista dei destinatari del servizio, vale a dire dei bambini e dei genitori, il diritto alla qualità pedagogica e gestionale dovrebbe prescindere dal dato territoriale o, per lo meno, è questo l'obiettivo che si cerca di perseguire, soprattutto dopo la riforma del 2017.

In questo rapporto riferiamo il risultato delle analisi svolte nell'auspicio che esse possano essere occasione per un ulteriore approfondimento delle problematiche trattate, anche all'interno di un'interlocuzione diretta con i protagonisti dell'offerta educativa nei diversi territori: educatori, coordinatori pedagogici, esponenti dell'amministrazione locale, gestori dei servizi.

2. Che cosa è stato chiesto di rilevare

È stato chiesto di acquisire informazioni e documenti ufficiali precisando le fonti utilizzate relativamente a:

1. Informazioni generali sull'ambito territoriale comunale o distrettuale, o singolo servizio considerato:

- Numero di **posti complessivi** presenti nell'ambito territoriale di riferimento:
 - gestiti direttamente dall'ente pubblico,
 - gestiti indirettamente tramite affidamenti esterni,
 - in servizi privati accreditati,
 - in servizi privati autorizzati.
- Numero di **servizi presenti** nell'ambito territoriale di riferimento:
 - strutture pubbliche,
 - strutture titolari di appalti/concessioni/ecc.,
 - strutture accreditate,
 - strutture autorizzate.
- Numero di servizi con presenza anche non continuativa di un **coordinatore pedagogico**.
- Presenza di un **coordinamento pedagogico territoriale**.

2. Documenti relativi all'affidamento a privati di servizi educativi per l'infanzia o parte di singolo servizio (alcune sezioni, servizio pre-scuola, prolungamento orario o calendario) o di singolo ente nell'ambito territoriale considerato¹:

- Bandi/avvisi già emanati e conclusi, relativi ad attività in essere nell'anno educativo 2022-2023 (acquisizione del documento/i pubblicato/i o, almeno, dell'avviso e disciplinare/capitolato di gara).
- Decreto/determina di nomina della Commissione di valutazione (acquisizione del documento).
- Contratto/Concessione/Convenzione/Accordo relativo alla gestione del servizio stipulato a seguito del bando/avviso (acquisizione del documento).
- Eventuali soggetti subappaltatori (acquisizione del/i contratto/i di subappalto).

¹ Questi documenti e informazioni possono essere reperiti nei siti delle amministrazioni locali competenti nella sezione "amministrazione trasparente".

3. Acquisire informazioni e documenti relativi ai contratti di lavoro nei servizi educativi per l'infanzia a gestione diretta pubblica, affidati a privati o a gestione privata senza rapporti con l'ente pubblico:

- Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) applicato o altro.
- Eventuale CCNL di secondo livello (territoriale/provinciale, aziendale).
- Accordi sindacali regionali stipulati con le organizzazioni datoriali cui afferisce il singolo servizio.
- Accordi sindacali locali/aziendali su singole questioni, applicati nel/nei servizio/i e ritenuti rilevanti per il rapporto di lavoro.
- Eventuale documentazione interna al servizio, utile per comprendere la regolamentazione di aspetti del rapporto di lavoro.
- Ulteriori informazioni sui rapporti di lavoro nei servizi gestiti da privati.

Veniva anche richiesto a ogni rilevatore di accompagnare le informazioni raccolte con una scheda in cui esprimere più o meno sinteticamente le difficoltà incontrate nel reperirle e le considerazioni principali che una prima loro analisi aveva sollecitato.

I documenti raccolti

I materiali acquisiti sono stati quasi esclusivamente quelli relativi all'affidamento a privati della gestione di servizi educativi per l'infanzia. È stato, invece, meno produttiva la richiesta di informazioni relative ai contratti di lavoro in essere, che ha incontrato difficoltà sia nel reperimento di documenti ufficiali sia nell'acquisizione di commenti e punti di vista di singoli attori coinvolti.

In questo report siamo, perciò, in grado di riportare solo le analisi fatte sui documenti ricevuti relativi all'affidamento a privati di servizi educativi per l'infanzia.

Si tratta di una raccolta, certamente non esaustiva, ma di considerevole estensione che, come viene riportato nella Tav. 1, ha coperto 8 regioni, 21 province e 35 ambiti comunali e mostra anche l'esistenza di reti intercomunali più o meno articolate in molte zone.

Complessivamente, la raccolta comprende 36 procedure per l'apertura di gare relative all'affidamento di ben 75 servizi educativi per l'infanzia. La loro lettura offre un quadro articolato delle tematiche relative alla gestione di questi servizi nei diversi territori, mostrando anche tracce di una cultura amministrativa di diversa natura e qualità. Hanno arricchito la lettura anche le analisi ricevute relative a specifiche situazioni territoriali.

Tav. 1. I documenti acquisiti relativi all'affidamento a privati di servizi educativi per l'infanzia

Regione	Province	Ambiti comunali	Numero di Bandi	Numero di servizi
Abruzzo	1	2	2	4
Calabria	4	7	6	12
Emilia-R.	6	7	8	13
Lazio	2	4	4	10
Lombardia	1	2	3	22

Puglia	4	6	6	7
Sicilia	2	2	2	2
Veneto	1	5	5	5
Totale	21	35	36	75

Abbiamo eseguito analisi separate su questo materiale in relazione sia alle procedure amministrative previste per l'affidamento e i successivi rapporti tra amministrazione pubblica e gestore del servizio educativo sia alla qualità del servizio da erogare da parte di entrambi i contraenti. Le riportiamo nelle pagine seguenti.

3. Gli elementi acquisiti dall'analisi dei bandi

a. Le procedure di aggiudicazione

Alcuni riferimenti sulla regolazione

Per sviluppare l'analisi della documentazione raccolta con riferimento alle procedure di affidamento dei servizi e ai criteri di aggiudicazione, è opportuno richiamare per sommi capi il quadro normativo di riferimento, non tanto con citazioni puntuali di norme, quanto piuttosto con richiami alla tipologia di fonti di regolazione. D'altro canto, lo stesso impianto del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni stabilisce che i Comuni possano svolgere il servizio in modo diretto o indiretto, quindi disponendo affidamenti a soggetti esterni.

In primo luogo le amministrazioni utilizzano il codice dei contratti pubblici e il codice del terzo settore. A questi vanno aggiunte le specifiche disposizioni regionali e comunali sia in materia di servizi educativi per l'infanzia sia in materia di procedure di affidamento. Non va poi trascurata la dimensione organizzativa propria di ogni ente e ambito, per cui in alcuni casi la gestione delle procedure è curata dallo stesso settore titolare della competenza istituzionale sulla materia infanzia, in altri la gestione è svolta dalle "centrali di committenza" cui fanno capo le amministrazioni. Occorre inoltre richiamare le diverse "linee guida", adottate a livello nazionale (dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dall'ANAC) e a livello territoriale che contribuiscono a definire i contorni operativi e di gestione. Infine, in alcuni bandi, in alcuni disciplinari e in alcuni capitolati, si fa riferimento ad altri complessi di tipo normativo: norme UNI (Ente italiano di unificazione della normazione) che pure disciplinano i servizi educativi riguardo agli aspetti qualitativi e agli standard strutturali e funzionali; il nomenclatore dei servizi sociali adottato dalle regioni nel 2009, in relazione alla definizione di servizi socio educativi e di servizi integrativi per l'infanzia; i codici Ateco di classificazione delle attività economiche, dove è presente uno specifico codice per gli asili nido.

Le procedure

Molte amministrazioni utilizzano il classico "appalto di servizi". Ciò significa che l'amministrazione conosce le proprie esigenze, quindi ha rilevato direttamente il bisogno e cerca un operatore economico per l'erogazione del servizio.

A volte è utilizzata la "concessione". Il concessionario condivide il rischio di domanda,

nel senso che l'amministrazione ritiene di mettere a disposizione dell'utenza potenzialmente un certo numero di posti definendo solo gli obiettivi essenziali la cui organizzazione particolare è affidata al concessionario. A volte l'amministrazione mette a disposizione proprie strutture dove svolgere il servizio.

È abbastanza diffuso anche il ricorso agli **"accordi quadro"**. L'accordo quadro non è fonte di obbligazioni per la stazione appaltante nei confronti dell'aggiudicatario in quanto definisce unicamente la disciplina generale delle modalità di affidamento ed esecuzione del servizio. Lo stesso individua, invece, l'obbligo per l'aggiudicatario di assumere il servizio di gestione di nidi e micronidi che successivamente sarà richiesto, entro il limite massimo di importo ed il periodo di validità dell'accordo, attraverso la stipula di contratti applicativi sulla base della programmazione dell'offerta, dell'utenza registrata e delle risorse disponibili. In sostanza, si cerca di costruire un quadro di rapporti entro cui l'amministrazione va a fare singoli contratti per singoli aggregati strutturali o per poli di servizi.

Accanto alle procedure fin qui richiamate, si utilizzano anche le procedure di **co-programmazione e di co-progettazione** disciplinate dal codice del terzo settore. Sono stati pubblicati infatti avvisi per la gestione di servizi educativi che vanno in questo senso. Il modello può essere considerato innovativo ed è in corso di sperimentazione in concreto.

Ci sono infine procedure specifiche, come ad esempio un caso di affidamento ad una Agenzia di un **servizio di somministrazione di lavoro temporaneo** di personale educativo ed esecutivo. Lo scopo è di assicurare la sostituzione degli educatori comunali in caso di malattia, congedi di maternità e altri tipi di assenze giustificate.

Dall'analisi svolta emerge che le procedure rispettano le regole vigenti e non tentano scorciatoie o presupposti derogatori, tant'è che accanto a gare di importo modesto vi sono gare comunitarie con importi rilevanti. Quando è necessario per consentire l'espletamento di una nuova gara per un contratto scaduto si utilizza la cosiddetta **"proroga tecnica"**.

Si utilizzano spesso le piattaforme telematiche, sia nazionali (Me.Pa.) sia regionali o comunali. A volte le piattaforme fanno capo a "centrali di committenza" o "stazioni uniche appaltanti", che curano tutta la gestione della procedura di affidamento, dall'inizio alla fine. Il rischio più importante riscontrato in questi casi è l'eccesso di standardizzazione degli atti di gara, che non consente di calibrare sempre bene le procedure in relazione alle specifiche esigenze legate allo specifico servizio che si vuole affidare alla gestione esterna.

I contenuti

Il richiamo più frequente è alla gestione dei servizi (o nidi) per l'infanzia. Inoltre, nei bandi esaminati non c'è solo l'attività degli educatori, ma ci sono anche le attività strumentali o di supporto, come ad esempio la fornitura di materiali e le pulizie dei locali. A volte c'è l'accoglienza, in alcuni casi la gestione delle liste delle domande di iscrizione per conto dell'amministrazione comunale. I requisiti di partecipazione richiesti agli operatori economici sono quelli classici, quindi quelli di moralità, quelli relativi alla capacità tecnico operativa, quelli di tipo economico finanziario. Un argomento specifico sempre presente riguarda la richiesta di esperienza. Un ultimo punto molto importante è quello legato alla costante previsione della cosiddetta clausola sociale. Negli appalti, negli affidamenti si ritiene doveroso, e la legge peraltro lo prevede, inserire una clausola sociale che mira al mantenimento dell'occupazione in termini di organico del gestore uscente. Ma anche qui ci sono problemi interpretativi riferiti ad esempio al mantenimento o meno degli stessi operatori che svolgevano il servizio in precedenza, e in relazione all'impegno lavorativo richiesto se conservare o meno per ciascuna persona il numero di ore affidate e così via. È compito degli

atti di gara posti a base degli affidamenti definire con precisione tali questioni, rischiando altrimenti di generare conflitti interpretativi con e tra i partecipanti alle procedure, con il conseguente ritardo amministrativo.

Il costo del servizio

Una questione che emerge dalla lettura degli atti di gara riguarda la definizione dei costi del servizio da porre a base d'asta. Essi dipendono da diversi fattori: il costo orario, l'organizzazione del servizio, il contratto collettivo nazionale di riferimento, la previsione di attività aggiuntive, la presenza o meno di disabili, e così via. Non è agevole quindi rapportare il costo alla qualità del servizio e decidere quali sono i costi soggetti a ribasso e quelli che invece non lo sono.

Un altro punto sul quale richiamare l'attenzione è la durata del contratto, analizzata in altro capitolo, e il conseguente valore economico complessivo dell'affidamento, sempre presenti ma con formule e modalità diverse. Ci sono contratti che durano uno o più anni, senza possibilità di rinnovo. Ci sono contratti dove è espressamente prevista tale possibilità. Ci sono casi in cui il contratto dura per soli sette, nove, dieci mesi. È evidente l'incidenza delle diverse situazioni sui costi del servizio.

I criteri di aggiudicazione

La questione è legata alla strutturazione dell'offerta tecnica e dell'offerta economica, in quanto viene sempre utilizzato, così come previsto dalla legge, il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (essendo precluso il ricorso al semplice criterio del prezzo più basso). In genere i bandi sono sempre sbilanciati correttamente sull'offerta tecnica, che pesa in genere per l'80%, mentre quella economica per il 20% (a volte 70% - 30% oppure 60% - 40%). Tuttavia, che cosa si valuta sotto l'aspetto tecnico e che cosa si valuta dal punto di vista economico è rimesso alla progettazione della gara da parte dell'amministrazione e, quindi, alla sua discrezionalità. Si dibatte sulla possibilità di prevedere che l'offerente formuli proposte migliorative dal punto di vista tecnico e che queste vengano valutate attraverso l'attribuzione di specifici punteggi. È evidente che ciò non è precluso ed è quello che si riscontra in alcuni bandi di gara, ma è altrettanto evidente che le "migliorie" sono accettabili se contenute in minime percentuali rispetto all'oggetto principale del servizio.

I temi e i problemi aperti

Le tipologie contrattuali per la gestione sono varie (appalto, concessione, accordo quadro, somministrazione di lavoro). Da ognuna discendono conseguenze in ordine alla ripartizione delle responsabilità tra ente e affidatario e ai cosiddetti "rischio di domanda" e "rischio operativo", che dipendono ad esempio dal numero incerto e altalenante delle iscrizioni e del pagamento delle rette.

È difficile capire quale sia il criterio di scelta della procedura da seguire; si affidano spesso all'esterno anche le procedure amministrative di gestione delle iscrizioni, il che complica i rapporti tra amministrazione, affidatario, fruitori del servizio.

Anche le procedure di scelta del contraente sono varie e riguardano l'ambito del codice dei contratti (asta pubblica, aperta, ristretta, negoziata, gestite in genere da centrali di committenza, stazioni uniche appaltanti, locali tramite piattaforma informatica) e l'ambito del codice del terzo settore (co-programmazione e co-progettazione).

Non è sempre chiaro quale sia il rapporto tra chi gestisce la procedura di affidamento

e l'amministrazione committente; chi e come disegna la gara e i contenuti specifici degli atti (disciplinari, capitolati, ecc.); chi decide se utilizzare il codice dei contratti pubblici o il codice del terzo settore (ovviamente dal punto di vista sostanziale).

Gli importi di costo/bambino posti a base d'asta sono vari e dipendono non solo dal costo orario degli addetti, ma anche dal numero di ore previste. Occorrerebbe definire un criterio uniforme, magari a livello regionale.

La durata dei contratti va da pochi mesi (anche 5/6) ad alcuni anni (l'anno è considerato in genere di 10/11 mesi, quindi tranne luglio/agosto). Potrebbe essere necessario definire indicazioni generali perlomeno relative ad una durata minima e massima. Ciò eviterebbe il ricorso a continui affidamenti d'urgenza o, al contrario, affidamenti talmente lunghi da deresponsabilizzare le amministrazioni committenti, a scapito della qualità del servizio.

Il criterio di aggiudicazione è quasi sempre l'offerta economicamente più vantaggiosa, con diversi rapporti tra offerta tecnica (in genere da 60% a 80%) e offerta economica (da 40% a 20%). Rimangono aperti i temi relativi alla portata dei servizi aggiuntivi e migliorativi (es. spuntino, extra-time, manutenzioni, ecc.); costo del lavoro non soggetto a ribasso d'asta, utilizzazione di personale precario (tempo determinato, part time, tirocinanti, stagisti, volontari); monitoraggio e controlli in sede di svolgimento del servizio.

b. Alcune ulteriori condizioni contrattuali

Avvalimento

Nella generalità dei bandi è ammesso, ma anche senza richiamo esplicito è ipotizzabile sia comunque contemplato considerando che la norma nazionale lo considera come un istituto normalmente applicabile. Peraltro, essendo un contesto possibile esplicitamente previsto dalla legge come "supporto" alla partecipazione anche di soggetti a rilevanza economica inferiore ai requisiti richiesti, non pare facilmente derogabile. Anche perché è nell'ottica dell'ampliamento della concorrenza, permettendo a più soggetti, e non solo i soliti, di partecipare alle gare.

Subappalto

Il 42% dei bandi lo prevede, il 10 % lo prevede solo per servizi integrativi e non per quello principale (tipo la refezione a supporto della gestione educativa, per la quale il sub appalto è escluso), il 34% lo esclude. In particolare, l'esclusione è marcata nelle regioni del Sud e questo sembra potersi giudicare come un fatto positivo, perché possiamo ben supporre come questo istituto, se applicato, potrebbe spostare sul subappaltatore una serie di fattori produttivi contenuti nel bando, perseguendo in particolare un contenimento del costo lavoro. In particolare, il possibile contenimento del costo del lavoro che l'appaltante può far ricadere sul sub appaltatore può introdurre una "distorsione" nell'offerta economica permettendo di contenere la stessa nei confronti di altri soggetti che correttamente non utilizzino tale possibilità. In sostanza, un potenziale elemento di concorrenza sleale.

Revisione prezzi

Nel 36% dei casi è espressamente prevista, nel 10% no. Negli altri casi non è possibile rintracciare la presenza o meno della condizione. È pur vero che, soprattutto negli appalti di breve durata, può essere comprensibile come l'istituto non sia previsto, perché generalmente si applica dal secondo anno di valenza contrattuale. In altri casi, la revisione prezzi si riferisce alla possibile revisione delle tariffe a carico dell'utenza; siamo nell'ambito delle concessioni, dove il soggetto gestore ricava principalmente gli introiti dalle famiglie.

Durata

È una delle condizioni in cui si è riscontrata la maggiore variabilità, da affidamenti per 5 anni rinnovabili per altri 5 oppure servizi affidati per 6 anni scolastici rinnovabili per altri 5. Non mancano affidamenti di breve durata, quali quelli relativi ad un semestre in corso d'anno rinnovabili per l'intero anno scolastico successivo.

In alcuni casi sembrano interventi quasi estemporanei, per poter valutare con più tempo cosa fare nei periodi successivi. In alcuni casi, il lungo affidamento garantisce senz'altro una maggiore continuità educativa e un potenziale assorbimento degli oneri a carico del gestore, in quanto ammortizzabili in tempo lungo. La lunga durata sembra utile anche per le famiglie, garantendo infatti una continuità nel progetto educativo e nei rapporti con il personale impegnato. Ma il fatto può "ingessare" il sistema perché per alcuni anni la gestione dei servizi è bloccata, impedendo di fatto l'ingresso sul "mercato" di nuove forze e, forse, non stimolando negli stessi gestori un processo innovativo che la garanzia della prestazione potrebbe appunto non invogliare.

c. I titoli di accesso al lavoro nei servizi

La normativa, prima regionale e, ultimamente, anche statale, ha definito dettagliatamente i titoli di accesso alla professione di educatore nei servizi educativi per l'infanzia, su cui ci concentreremo.

Validità dei titoli di accesso per educatore: fare chiarezza

Nella legge 107/2015, all'art.1, comma 181, lettera e) si afferma che tra i livelli essenziali delle prestazioni della scuola dell'infanzia e dei servizi educativi per l'infanzia vi è la qualificazione universitaria e la formazione continua del personale dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia.

Nel D.lgs. 65/2017, articolo 4, *Obiettivi strategici del Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni* si cita, tra gli obiettivi al comma 1, la lettera e) "la qualificazione universitaria del personale dei servizi educativi per l'infanzia, prevedendo il conseguimento della laurea in Scienze dell'educazione e della formazione nella classe L19 ad indirizzo specifico per educatori dei servizi educativi per l'infanzia o della laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria integrata da un corso di specializzazione per complessivi 60 crediti formativi universitari" e, all'articolo 14 al comma 3, si prescrive che tali titoli sono gli unici abilitati a decorrere dall'anno scolastico 2019/2020 per l'accesso ai posti di educatore di servizi educativi per l'infanzia, pur continuando ad avere validità per l'accesso i titoli acquisiti prima del 31 maggio 2017, previsti in leggi o regolamenti o direttive o decreti regionali o provinciali senza ulteriori richieste di corsi intensivi di formazione.

Un testo fondamentale per quanto concerne i titoli di accesso è il decreto ministeriale del 9 maggio 2018, n. 378 finalizzato ad attuare gli articoli 4 e 14 del D.lgs. 65/2017:

- nell'Allegato A vengono descritti gli ambiti disciplinari e i settori scientifico-disciplinari dei 60 CFU del corso di specializzazione per i laureati con laurea magistrale in Scienze della formazione primaria, classe LM-85 *bis*, nonché il tirocinio e la prova finale;
- nell'Allegato B sono previsti 55 CFU in determinate discipline come requisiti minimi per conseguire la laurea triennale nella classe L19 per l'accesso ai posti di educatore dei servizi educativi, specificando che i requisiti minimi "possono essere acquisiti in forma curricolare, aggiuntiva o extra-curricolare", allargando così il più possibile la platea degli interessati.

Un possibile conflitto/ricorso si potrebbe aprire se si interpretassero in modo totalizzante i commi dal 594 al 601 dell'articolo 1 della finanziaria del 27 dicembre 2017, n. 205 ma ciò sembra escludersi dato il comma 595. "La qualifica di educatore professionale socio-pedagogico è attribuita con laurea L19 e ai sensi delle disposizioni del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65..."

Descrizione e varietà dei titoli previsti nei bandi esaminati

Per quanto riguarda *il personale educativo*, nei bandi si trovano varie modalità di descrizione dei titoli del personale richiesti alla ditta/cooperativa/associazione che risulterà vincitrice. Si va da bandi:

- che citano in modo generico "la normativa vigente" senza specificare ulteriormente: "Il personale educativo dovrà essere in possesso di uno dei titoli di studio previsti dalla normativa vigente" o con accenni generici come "Per ricoprire il ruolo di educatore/educatrice è necessario possedere il diploma di laurea in ambito educativo-pedagogico";
- che fanno obbligo all'OEA [operatore economico aggiudicatario] di "disporre di idonee e adeguate risorse umane, in numero e professionalità, atte a garantire l'esecuzione delle attività a perfetta regola d'arte, per il conseguimento dei risultati richiesti dal comune di [...], e in conformità alla normativa regionale vigente";
- che fanno riferimento esplicito, in molti casi, alle "normative regionali e nazionali" o solo alle "norme regionali";
- che riportano, in pochi casi, per esteso tutti i titoli richiesti nella normativa regionale di riferimento.

In rari bandi:

- si cita esplicitamente il decreto 65/2017, entrato in vigore il 31 maggio 2017 (quindi i titoli richiesti dalle normative regionali debbono essere conseguiti entro il 30 maggio);
- si fa riferimento al DM 378/2018;
- si prevede, oltre ai titoli richiesti a livello nazionale e regionale, anche un'esperienza maturata nei servizi educativi o 'similari' per almeno un certo numero di mesi.

È invece abbastanza diffuso il richiamo a motivi ostativi previsti dal codice penale.

Per quanto riguarda *il personale ausiliario* si chiede come titolo la scuola dell'obbligo e, nei casi più curati, l'impegno per ore di formazione sulla sicurezza e, in alcuni bandi, si obbliga la formazione per l'utilizzo di prodotti chimici nelle pulizie.

Per il personale cuoco nella maggioranza dei bandi si richiedono titoli che vanno dall'istituto alberghiero a corsi professionali regionali: "Per ricoprire il posto di cuoco/a si deve essere in possesso del Diploma di qualifica professionale rilasciato dall'Istituto Alberghiero o di un attestato di qualifica rilasciato da Enti accreditati...", in altri non vi è traccia del titolo di accesso.

Altre figure professionali: nei bandi esaminati si nota una gamma molto più ampia di criteri di accesso quando si prevedono altre figure professionali che concorrono alla gestione dei servizi educativi, oltre alla varietà di norme regionali di riferimento si aggiungono situazioni specifiche locali. Si parla di: 'coordinatore pedagogico', 'responsabile della struttura', 'coordinatore responsabile del singolo nido', 'responsabile amministrativo', 'referente per l'Amministrazione e responsabile per quanto attiene la programmazione educativa delle attività e del personale dell'asilo nido', 'educatore di sostegno'...

Per il *coordinatore pedagogico* si fa riferimento alle normative regionali: "Il coordinatore

pedagogico deve essere in possesso dei titoli di studio previsti dalla normativa vigente in materia...”. Data la presenza di 21 norme regionali si naviga in un mare aperto con molte differenze:

- in alcuni bandi si parla genericamente di “personale deputato al coordinamento pedagogico”;
- in altri si contempla il coordinatore della singola struttura impegnato anche nell’azione educativa diretta con i bambini e a cui si chiede di “possedere un’esperienza in servizio di almeno 5 anni ed essere in possesso di diploma attinente per il ruolo di operatore socio educativo”;
- in alcuni casi si parla di un coordinatore puro, di un professionista esterno che si interessa della formazione e supervisione;
- in altri si fa riferimento al coordinatore che si interessa di più strutture con “funzioni pedagogiche, gestionali e organizzative...” (e in taluni casi anche amministrative) e a cui viene richiesta una laurea magistrale in ambito pedagogico o psicopedagogico o sociologico.

Nell'immediato futuro: necessità di risposte rapide

Le *Linee pedagogiche* e gli *Orientamenti*, prima di essere consegnati al Ministero sono stati oggetto di numerosi incontri collettivi a livello territoriale e a osservazioni individuali dei diretti interessati (enti pubblici, gestori privati, personale in servizio...).

Nel dibattito il tema più gettonato è stato la richiesta insistente e generalizzata da parte dell’Anci, dei gestori pubblici e privati autorizzati, accreditati e paritari (FISM, Cooperative, Associazioni...) di mettere in campo una formazione di base universitaria che possa garantire l’accesso sia ai servizi educativi sia alle scuole dell’infanzia. Richiesta motivata anche dal fatto della denatalità e della possibilità di attivare veri Poli per l’infanzia, con possibilità di passaggio da un servizio all’altro del personale.

Tale proposta potrebbe trovare una prima risposta parziale nella revisione del numero chiuso, nel fatto di prevedere flessibilità e passerelle tra Scienze dell’educazione e Scienze della formazione, in attesa di una programmazione e attuazione di una laurea magistrale anche in Scienze dell’educazione (3+2).

L’urgenza di prendere una decisione al riguardo deriva anche dal rischio che si correrà tra breve di vedere costruiti servizi educativi, scuole dell’infanzia, poli 0/6 grazie al PNRR e non poterli attivare per carenza di personale idoneo con il serio pericolo di un abbassamento della qualità degli stessi.

In questi stessi incontri, forte è stata la richiesta di costituire un tavolo comune Ministero Istruzione, Ministero dell’università e della ricerca, Regioni, Anci per una pianificazione strategica dei posti che tenga presente le necessità di personale qualificato nei servizi educativi e nelle scuole dell’infanzia paritarie e non solo quelle delle scuole statali.

Il D.lgs. 65/2017 mira, come tutti i documenti della Commissione europea di questi ultimi anni, a un’offerta di alta qualità nei servizi educativi e nelle scuole dell’infanzia. Ciò potrà avvenire solo se la formazione di base universitaria sarà caratterizzata da un continuo scambio con i partner istituzionali (Regioni, Comuni, Ufficio scolastico regionale) e con i servizi educativi e le scuole dell’infanzia di un determinato territorio nella cura dei tirocini e nella formazione in servizio.

Con la Legge del 15 aprile 2024, n. 55 *Disposizioni in materia di ordinamento delle professioni pedagogiche ed educative e istituzione dei relativi albi professionali* si sono presentate nuove incognite relative all’accesso al lavoro di educatore nei servizi per l’infanzia.

d. Gli elementi della qualificazione educativa

Nei bandi esaminati abbiamo ritrovato la richiesta dei seguenti elementi di qualificazione dell'offerta educativa: la presentazione di un progetto educativo del servizio offerto, il coinvolgimento di una persona con funzioni di coordinamento pedagogico nella sua espletazione, l'organizzazione di iniziative di formazione in servizio per il personale educativo e/o ausiliario, la previsione di attività di monitoraggio e/o di valutazione. Segnaliamo che i primi tre elementi costituiscono requisiti necessari per l'accreditamento dei servizi educativi per l'infanzia, nelle normative regionali che lo definiscono, anche se tali normative non vengono richiamate espressamente.

Riassumiamo di seguito una breve analisi di quanto risulta dalla lettura dei bandi relativamente a tutti questi elementi.

Progetto educativo

In tutti i bandi viene richiesta la presentazione di un progetto educativo (salvo quelli per l'affidamento di servizi integrativi di prolungamento dell'orario pomeridiano o nei mesi estivi) e in tutti i bandi gli viene attribuito un numero consistente di punti.

Varia il dettaglio delle richieste per la redazione del progetto. In alcuni casi vengono date indicazioni di tenere conto di tematiche di ampio respiro pedagogico facendo riferimento a documenti nazionali e/o locali e si richiede di presentare una programmazione molto dettagliata delle attività educative con relativa attribuzione di punteggi differenziati. In altri casi il bando si limita a richiedere la presentazione di uno schema di organizzazione della giornata educativa. Da segnalare il caso in cui il bando riguarda l'affidamento non di un intero servizio ma solo di due sezioni di un nido comunale: in questo caso si richiede che il progetto educativo sia coordinato con quello già in atto nella/e sezione/i già gestite direttamente.

Coordinatore

In tutti i bandi esaminati, salvo uno, è sempre richiesta l'implicazione di una figura di coordinamento, provvista del titolo della laurea triennale o quinquennale prevista per questa funzione dal relativo regolamento regionale (più spesso in Scienze dell'Educazione). Viene anche spesso richiesta esperienza di 3 anni (più spesso) o 5 anni, e in un solo caso viene accettato che l'esperienza nell'esercizio della funzione possa sostituire la laurea. A volte viene indicato l'impegno orario (per es. almeno 4 h a settimana, o il carico complessivo (al max può coordinare 3 strutture). In un bando si prevede l'impiego di un coordinatore per ben 78 ore mensili.

Le funzioni del coordinatore sono di programmazione delle attività educative e spesso di predisposizione della formazione del personale, alla quale a volte è anche richiesto di essere presente. Nella maggior parte dei bandi il coordinatore si vede anche attribuite funzioni di tipo organizzativo/gestionale. A riprova della poca chiarezza con la quale le sue funzioni sono spesso definite, in un caso si richiede che venga affiancato da un Supervisore psicologo/pedagogista, mentre in molti bandi viene richiesto che l'affidatario si doti anche di una figura di Responsabile/Supervisore amministrativo, cui è riservato il compito di interfacciarsi con l'amministrazione pubblica.

Nei bandi di Milano e in quasi tutti quelli dell'Emilia-Romagna, viene richiesto espressamente al coordinatore del servizio affidatario di connettersi con i coordinamenti pedagogici territoriali o con figure di responsabili del Servizio Educazione del Comune e anche di partecipare agli incontri di formazione comuni con coordinatori dei servizi pubblici.

Formazione

Nei bandi è quasi sempre indicato l'obbligo per gli educatori di partecipare a iniziative formative per numero variabile di ore annuali (da 10-15 a 30 h). La spesa per la formazione è sempre a carico dall'affidatario e predisposta da esso. Solo in alcuni bandi si richiede la partecipazione degli educatori a incontri collettivi e di formazione predisposti dall'amministrazione comunale.

Raramente si affronta il tema dei contenuti e modalità della formazione da erogare per esempio chiedendo che sia in coerenza con documenti nazionali o locali, o indicando nel bando una valutazione con punteggio specifico per la qualità della formazione proposta.

In molti casi è indicato anche un monte ore da utilizzare per incontri collegiali, documentazione, rapporti con genitori, ecc. in numero molto variabile (Lombardia 100h, Emilia-Romagna 150-180 h, Veneto e Puglia 25-50 h).

Monitoraggio

La richiesta di un monitoraggio sull'andamento del servizio non risulta indicata in tutti i bandi. Esso è, comunque, perlopiù affidato al coordinatore del servizio che è tenuto a inviare al Comune periodicamente, con cadenza mensile o annuale, una relazione dettagliata che comprende anche l'andamento del progetto educativo; in questo caso il controllo da parte del Comune viene fatto sulla base di questa documentazione. In alcuni bandi sono indicate anche procedure di autovalutazione da parte delle educatrici o di rilevazione della soddisfazione degli utenti. Solo alcuni bandi, in particolare quelli di tre città metropolitane, prevedono delle verifiche in loco sugli aspetti tecnici e pedagogico del funzionamento del servizio da parte dell'amministrazione appaltante.

Osservazioni complessive sugli elementi di qualificazione richiesti

La richiesta di presentare un progetto educativo è certamente utile per connotare il carattere educativo del servizio e necessariamente determina una maggiore attenzione alla dimensione del contesto (organizzazione degli ambienti e arredamento, organizzazione della giornata). Tuttavia, non sempre sembrerebbe collegarsi con procedure certe di verifica sull'attivazione e svolgimento del progetto stesso.

È anche importante che in tutti i bandi venga previsto un monte ore, in alcuni casi significativi, di lavoro delle educatrici non in presenza dei bambini, da dedicare ad attività di progettazione, documentazione, incontri collegiali, e attività di formazione. Questo è sicuramente un segnale importante del fatto che il servizio educativo per l'infanzia ha delle caratteristiche precipue e che la sua qualità educativa è un elemento riconosciuto e riconoscibile anche in termini di procedure amministrative. Resta, tuttavia, la preoccupazione su come l'utilizzo reale di questo monte ore potrà trasparire in maniera certa nelle attività di monitoraggio da documentare all'amministrazione comunale. Ugualmente per quanto riguarda la formazione, l'indicazione di orientarla nei contenuti di documenti pedagogici locali o nazionali non sembra concretamente verificata. Questo aspetto merita una riflessione più generale sulla congruità e fertilità delle formazioni organizzate in servizi, che seppur affidate a gestori privati, entrano a pieno titolo nell'offerta educativa pubblica. Se non è certamente ipotizzabile di richiedere legittimamente un controllo sulla qualità di tale formazione con il rischio che ciò risulti come la ricerca di un 'pensiero pedagogico unico', appaiono, invece, molto interessanti i richiami espressi in alcuni bandi a condividere momenti formativi e di discussione sull'intervento educativo con i bambini con gli altri servizi presenti sullo stesso territorio.

In sostanza, poiché anche le attività di monitoraggio sono svolte all'interno del servizio e non sono sempre specificate le verifiche da parte dell'amministrazione comunale, sembrerebbe che solo in alcuni casi l'affidamento di servizi al gestore privato sia considerato un'estensione del sistema integrato a livello territoriale.

Anche rispetto all'impegno a intrattenere rapporti sul territorio assume particolare valore la figura del coordinatore pedagogico che sembra avere le maggiori responsabilità nel qualificare l'offerta formativa ma appare anche oberato di compiti gestionali. Purtroppo solo in alcuni bandi è richiesto che il coordinatore si connetta con gli organismi di coordinamento territoriali.

4. La giungla contrattuale

Nella documentazione a nostra disposizione esistono quasi sempre generici riferimenti alla necessità di applicare i Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (Ccnl) firmati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale o territoriale: in assenza di un criterio normativo chiaro e univoco di verifica della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali nel settore privato, for profit e non-profit, questi riferimenti non costituiscono, almeno di per sé, un vincolo rilevante nell'applicazione dei contratti collettivi di lavoro da parte di gestori non pubblici.

La questione assume una importanza evidente nel momento in cui, da un lato, si ritiene che le condizioni di lavoro, alla cui determinazione concorrono i contratti di lavoro, possano influenzare la qualità del servizio, dall'altro, in presenza di un contesto, come quello italiano, dotato di elevata frammentazione contrattuale.

Come è noto, nei servizi per l'infanzia 0-3 esistono numerosi contratti di lavoro applicati da una ampia pluralità di gestori dei servizi, talvolta anche della stessa natura¹. Ad esempio, le organizzazioni diverse tra loro ma tutte accomunate da una comune ispirazione cattolica e da legami più o meno diretti con la Chiesa Cattolica, adottano Ccnl diversi, come quelli Fism e Agidae, senza contare le cooperative sociali di matrice cattolica che applicano il Ccnl della cooperazione sociale. D'altro canto, nel settore pubblico, nelle scuole dell'infanzia (servizi 3-6, quindi, e non 0-3) si applicano il Ccnl delle Funzioni Locali o quello della scuola statale (Istruzione e Ricerca) a seconda che la scuola dell'infanzia sia gestita dagli enti locali (in particolare i Comuni) o dallo Stato (e fino a qualche anno fa alcuni Comuni molto importanti, come Bologna, Firenze e Verona, utilizzavano anch'essi il Ccnl della scuola statale per le proprie scuole dell'infanzia). Nel complesso, e pur senza pretese di esaustività Massimo Mari qualche anno fa contò 16 contratti di lavoro nell'insieme dei servizi 0-6.

Nei servizi 0-3, oltre al Ccnl Funzioni Locali per i servizi gestiti direttamente dal settore pubblico (principalmente i Comuni), possiamo ricordare, quali contratti più importanti, i già menzionati Ccnl dei servizi di matrice religiosa cattolica, ossia quello della Federazione Italiana Scuole Materne (Fism) e quello dell'Associazione gestori Istituti Dipendenti dell'Autorità Ecclesiastica (Agidae), che ha un peso rilevante in ambito socio-

¹ Per maggiori dettagli rispetto a queste note, si rimanda a S. Neri, "I contratti di lavoro nei servizi per l'infanzia: criticità e sfide per le parti sociali e gli attori pubblici", in A. Garbarini (a cura di) (2023), *Tre scommesse per la realizzazione del sistema 0-6*, Zeroseiup, pp. 49-78.

assistenziale ma anche una branca organizzativa per il settore educazione e istruzione; il Ccnl dell'Associazione Nazionale Istituti non Statali di Educazione e Istruzione (Aninsei, affiliata a Confindustria), applicato da gestori "laici" che vanno dai nidi all'università; il Ccnl delle Cooperative Sociali, un contratto di grande diffusione e importanza anche se non propriamente del settore. Vi sono poi altri contratti non di settore, o almeno originariamente non di settore, firmati con alcuni sindacati e applicati da una parte dei servizi per l'infanzia privati; ad esempio, il contratto FederTerziario Scuola firmato con una confederazione sindacale nazionale o il contratto FederCultura. Esistono inoltre una serie di contratti applicati a livello locale o aziendale che sono firmati da singole sigle sindacali, come il nostro sistema delle relazioni sindacali consente di fare e che sono spesso difficili da individuare. Infine, ogni tanto vengono segnalati casi locali di contratti firmati da singoli gestori con organizzazioni sindacali esclusivamente locali o aziendali, che nei fatti si costituiscono in modo contiguo al datore di lavoro: di norma questi sindacati firmano contratti con condizioni salariali e normative più sfavorevoli ai lavoratori rispetto agli altri contratti. A quanto risulta, non si tratta di casi molto diffusi in Italia, soprattutto nel settore dei servizi educativi.

La frammentazione contrattuale si rileva in tutti gli elementi fondamentali del rapporto di lavoro che sono definiti contrattualmente, dal salario, agli orari di lavoro, a ferie, permessi, nonché nelle forme di flessibilità consentite e nella stessa stabilità del rapporto di lavoro (pensiamo alla gestione dei mesi estivi e dei periodi di chiusura dei servizi). Le differenze si riscontrano sia tra pubblico e privato sia tra i contratti del settore privato, per quanto in questo ambito le differenze si siano ridotte nel corso degli ultimi anni, almeno tra i Ccnl principali. Esiste quindi un problema di diseguaglianze economiche e nelle condizioni di lavoro tra lavoratori che fanno lo stesso lavoro. Ma la frammentazione porta a conseguenze molto più ampie di queste.

Infatti, in presenza di forti pressioni alla riduzione dei costi del servizio legate alle politiche di austerità nella finanza pubblica e quindi alle limitazioni nelle risorse che gli enti locali mettono a disposizione dei gestori, la presenza di un'ampia pluralità di contratti di lavoro può favorire quei gestori che applicano Ccnl con condizioni peggiori per i lavoratori nell'aggiudicazione della fornitura del servizio, o, se la cosa è possibile, può indurre i gestori a passare a Ccnl peggiori di quelli che applicavano in passato.

In un sistema competitivo, nel tempo questo processo ha un effetto complessivo di "trascinamento verso il basso" delle dinamiche contrattuali, con effetti di deterioramento delle condizioni di lavoro, in termini di intensificazione del lavoro, di precarizzazione e di trattamento economico-normativo, che riguardano, pur con maggiore o minore intensità, tutti i lavoratori del settore educativo. I rischi in termini di qualità del servizio sono evidenti e spingono in senso opposto rispetto al processo di innalzamento del livello di formazione iniziale e di qualificazione richiesta ai lavoratori e, in particolare, alle educatrici e agli educatori.

Se questo è il contesto in cui sono stati concepiti i bandi oggetto di indagine, va notato che sono in corso trasformazioni molto rilevanti, con effetti che probabilmente non si tarderanno a vedere nei servizi per l'infanzia. A questo riguardo il fenomeno più importante, in Italia come in altri paesi europei, è la difficoltà crescente nel reperimento dei lavoratori dei servizi per l'infanzia e nel loro mantenimento in servizio, che riguarda sia gli educatori ed educatrici dei nidi e degli altri servizi 0-3 sia il personale delle scuole dell'infanzia. Tali difficoltà interessano sia i soggetti pubblici sia quelli privati; non investono solo i servizi educativi ma anche quelli socio-assistenziali e sanitari. Si tratta quindi di un fenomeno con

radici profonde e cause molteplici di carattere economico e sociale. Non vi è dubbio che i bassi salari e il peggioramento delle condizioni di lavoro, cui si accennava prima, abbiano fortemente contribuito a rendere le professioni e occupazioni dei servizi per l'infanzia poco attrattive, non solo in Italia ma in molti paesi europei².

Un altro fattore che può influire negativamente è l'innalzamento dei requisiti per l'accesso al lavoro e di qualificazione richiesti al personale. Questa innovazione trova robuste ragioni a suo favore nella volontà di aumentare il livello di preparazione e di professionalità degli operatori e la qualità dei servizi ma, in assenza di una adeguata programmazione dei flussi di ingresso ai corsi di laurea e alle professioni educative, in stretto coordinamento tra autorità pubbliche centrali e regionali, sistema universitario e organizzazioni di rappresentanza dei gestori dei servizi, rischia seriamente di tradursi in uno squilibrio tra domanda e offerta di lavoro nei servizi per l'infanzia, come sta già accadendo.

La consapevolezza diffusa e ampiamente condivisa dei problemi ha messo in moto una riflessione e un processo di ripensamento delle politiche contrattuali da parte dei gestori più importanti a livello nazionale, sia in ambito educativo sia in quello degli altri servizi di cura. Al momento le conseguenze più importanti di questo processo sono due. La prima riguarda i tentativi di creare meccanismi e pratiche di coordinamento contrattuale in vista dei rinnovi dei Ccnl da parte di alcuni di gestori no profit, facendo seguito a processi di omogeneizzazione in atto da tempo dei contratti. Questi tentativi, che coinvolgono i principali gestori nazionali, sono ancora agli inizi; inoltre, appaiono molto più avanzati nell'ambito dei servizi per gli anziani, ma riguardano e, soprattutto, riguarderanno sempre più anche i servizi educativi per soggetti che hanno un indubbio interesse a frenare le tendenze al ribasso delle condizioni di lavoro, in un contesto di carenza di manodopera, e a limitare le opportunità di dumping contrattuale da parte di altri attori datoriali. Facciamo riferimento, quanto meno, ai due principali gruppi di gestori cattolici, Fism e Agidae, ad Aninsei e, in una certa misura, alle cooperative sociali.

Queste ultime partecipano attivamente ai dibattiti e ai confronti volti alla costruzione di meccanismi di coordinamento contrattuale. Al contempo, da interviste effettuate in altre ricerche emerge chiaramente che le differenze nello statuto giuridico, nella *governance* e nelle attività della cooperazione sociale inducono a ritenere che le convergenze sul piano contrattuale trovino necessariamente una serie di limiti, almeno sul medio termine. Per le stesse ragioni, la cooperazione sociale deve conservare un suo specifico Ccnl, dotato di caratteristiche in buona parte differenti dagli altri contratti utilizzati nel settore.

Tali considerazioni non significano che non vi sia spazio per una parziale omogeneizzazione dei trattamenti economici e normativi degli educatori e degli altri lavoratori dei servizi per l'infanzia, impiegati da differenti gestori. Aiutano però a comprendere perché la cooperazione sociale abbia deciso di muoversi in modo autonomo, procedendo ad un rinnovo contrattuale esplicitamente volto a migliorare le condizioni salariali e di lavoro nei servizi per l'infanzia, così come in altri settori di attività, in modo da renderli più attrattivi e cominciare così a far fronte al problema del reperimento del personale dei servizi. Peraltro, questa scelta influenzerà senz'altro il comportamento delle altre organizzazioni datoriali e gli altri rinnovi contrattuali del settore privato dei servizi per l'infanzia, innescando, auspicabilmente, un miglioramento generale delle condizioni di lavoro del personale.

² Al riguardo si vedano ad esempio i rapporti di ricerca del progetto europeo *Sowell (Social dialogue in welfare services)*, condotto tra il 2020 e il 2022, dedicato all'analisi del mercato del lavoro, delle condizioni di lavoro e delle relazioni sindacali nei servizi per l'infanzia e per anziani non autosufficienti in sette paesi europei (inclusa l'Italia) e a livello dell'Unione europea (<https://sites.unimi.it/sowell/>).

Il Ccnl 2023-25 delle cooperative sociali è stato sottoscritto il 26 gennaio 2024: si tratta di un contratto che copre più di 370.000 dipendenti da parte di oltre 9.000 imprese operanti in numerosi settori di attività. Tra le principali novità, un aumento salariale sui minimi conglobati della retribuzione lievemente differenziato per livello di inquadramento (per la categoria C3/D1 si tratta di 126 € e di poco meno di 134 € per il livello D2, al 1/10/2025); un incremento dell'integrazione economica per la maternità, portata, dal primo giorno, dall'80 al 100% della normale retribuzione per il periodo di maternità obbligatoria; la previsione della quattordicesima mensilità (pari alla metà della retribuzione mensile) dal gennaio 2025, un aumento della quota versata dal datore di lavoro per l'assistenza sanitaria.

È inoltre disposta l'istituzione di un osservatorio paritetico nazionale e di osservatori territoriali, per monitorare l'andamento degli appalti e degli affidamenti dei servizi sul territorio nazionale al fine di garantire tariffe economiche capienti e di lottare contro il dumping salariale. Di grande rilievo è inoltre la previsione di un percorso per il riconoscimento del livello di inquadramento D2, dal 1 gennaio 2026, agli educatori dei servizi educativi per l'infanzia e agli educatori professionali socio pedagogici.

Le novità del Ccnl 2023-25 potrebbero avere ampia portata; esse infatti intervengono a migliorare in modo non irrilevante le condizioni di lavoro del personale cui si applica il contratto delle cooperative sociali, che tradizionalmente rappresenta uno dei contratti con condizioni meno favorevoli tra quelli di maggiore diffusione a livello nazionale. I miglioramenti introdotti potrebbero cambiare anche il quadro delle convenienze nell'applicazione di uno o l'altro dei Ccnl disponibili per i datori di lavoro che possono scegliere quale adottare.

Va però rilevato che molto dipenderà dalla risposta che gli enti locali e i soggetti pubblici affidatari dei servizi sapranno fornire alla sfida posta dal nuovo Ccnl e dalle parti sociali con la sua stipulazione. Dal mondo della cooperazione, infatti, si è già fatto capire chiaramente che l'applicazione del nuovo contratto dipenderà in buona misura dagli adeguamenti nelle tariffe dei servizi e nelle risorse economiche messe a disposizione degli appalti e degli altri strumenti di affidamento dei servizi. In assenza di tali adeguamenti, il meccanismo di miglioramento progressivo delle condizioni economiche e contrattuali previsto nei nuovi Ccnl potrebbe incepparsi e rimanere in buona parte non attuato.

Al momento, è prevedibile che in molte Regioni e aree territoriali si definisca la prima attuazione del contratto mediante la stipulazione degli accordi di gradualità previsti dal Ccnl stesso. Ciò appare comprensibile, ma è evidente il rischio che nel medio termine si perda un'opportunità molto importante per migliorare i salari e le condizioni di lavoro nel settore dei servizi per l'infanzia, rendendo al contempo più attrattivo l'impiego al suo interno.

5. Questioni aperte

Il lavoro di analisi svolto sui capitolati e bandi di appalto e concessione ha messo in luce alcune criticità e sollecitato una serie di riflessioni, interrogativi. Ci preme ricordarne alcuni che riteniamo particolarmente importanti per un'offerta educativa di qualità.

Le tipologie contrattuali per la gestione esaminate sono di vario carattere (appalto, concessione, accordo quadro, somministrazione di lavoro) e pertanto anche le responsabilità tra ente gestore e affidatario sono differenziate.

Anche le procedure di scelta del contraente sono molteplici e riguardano l'ambito del codice dei contratti (asta pubblica, aperta, ristretta, negoziata, gestite in genere da centrali di committenza, stazioni uniche appaltanti, locali tramite piattaforma informatica) e quello del codice del terzo settore (co-programmazione e co-progettazione). Ciò porta a porsi alcune domande su chi all'interno dell'ente gestore costruisce i contenuti degli atti, come capitolato e disciplinari, chi decide se utilizzare il codice dei contratti o il codice del terzo settore, chi gestisce direttamente la procedura di gara.

Per quanto riguarda il *costo bambino* posto a base d'asta anche qui troviamo delle variabili che ci fanno porre la domanda se non sarebbe utile e necessario ai fini di una migliore equità territoriale prevedere un costo uniforme almeno su base regionale.

Altro nodo critico risulta essere la *durata dei contratti* molto variabile da bando a bando, da pochi mesi ad alcuni anni. Tenuto conto che la continuità è un elemento fondamentale per la qualità dell'intervento educativo, per consolidare gruppi di lavoro affiatati e rapporti significativi con i genitori e la realtà territoriale, potrebbero essere indicate alcune linee generali relative sia a una durata minima, che consenta di evitare gli affidamenti "in urgenza", sia al rischio che lunghe durate possano deresponsabilizzare l'ente gestore.

Il criterio di aggiudicazione che abbiamo riscontrato nell'analisi dei dati è quasi sempre l'offerta economicamente più vantaggiosa, cui gli elementi di valutazione tecnica, tra cui quelli riferiti alla qualità educativa, contribuiscono con percentuali notevoli. Tuttavia, le procedure con cui viene assegnata questa importante parte di punteggi non sono sempre ugualmente dettagliate. Sembra evidente la necessità che si diffonda sempre più la pratica di includere nelle commissioni di preparazione dei capitolati, dei bandi e della successiva valutazione anche professionalità di tipo pedagogico.

La formazione di base per il personale che andrà ad operare nei servizi per la prima infan-

zia è indicata nel D.Lgs. 65/2017 con validità per l'accesso anche dei titoli acquisiti entro il 30 maggio 2017 e riconosciuti nelle varie leggi regionali.

La formazione di base non riesce a soddisfare, a detta dei gestori dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia paritarie, la richiesta né in termini numerici né spesso in termini qualitativi. Ciò in assenza di un rapporto consolidato tra università, Regioni, ANCI e servizi territoriali volto a una corretta programmazione delle necessità di personale, per un'offerta di tirocini concordati che abbiano anche informazioni di ritorno per l'innovazione dei corsi universitari stessi e per lo svolgimento di funzioni di accompagnamento del nuovo personale inserito nei servizi.

In particolare, si evidenzia la necessità di decisioni rapide al riguardo, per non correre il rischio di avere costruito nuovi servizi 0/3 e scuole dell'infanzia, grazie anche ai fondi del PNRR, e non poterli attivare data la carenza di personale preparato o, in seguito a deroghe, con il serio pericolo di un abbassamento della qualità degli stessi.

La qualificazione dei servizi si riconosce da altri elementi fondamentali, quali la redazione di un progetto educativo, la formazione in servizio, la presenza di un coordinatore, il monitoraggio e la valutazione di quanto realizzato.

La spesa per *la formazione in servizio* è quasi sempre a carico dell'affidatario e sembra che spesso manchi un monitoraggio da parte dell'ente appaltante sulla sua effettiva realizzazione, sul reale coinvolgimento del personale e del coordinatore pedagogico del servizio nella scelta delle tematiche da trattare e sulle modalità organizzative che possano garantire la continuità della frequenza da parte di tutti gli interessati.

La presenza di un *coordinatore qualificato sul piano pedagogico* si rivela essenziale per la qualificazione complessiva del servizio e per l'interazione con gli altri servizi presenti sul territorio sia educativi, scolastici e culturali che sociali e sanitari ma tali funzioni sono richiamate solo in pochi tra i bandi esaminati. E, ad esclusione di pochi bandi, non è citata la partecipazione del coordinatore al coordinamento pedagogico territoriale.

L'attenzione a questo tema è ulteriormente sollecitata dall'attuazione del D.lgs. 65/2017 e dal conseguente impegno assunto dagli Uffici Scolastici Regionali, dalle Regioni e dalle organizzazioni di Comuni per realizzare i coordinamenti pedagogici territoriali previsti da tale normativa. Il coordinamento pedagogico territoriale è inteso essere un organismo che riunisce con cadenza regolare i coordinatori pedagogici di tutti i servizi educativi pubblici e privati esistenti su un territorio, siano essi servizi educativi per i bambini 0-3 anni o scuole dell'infanzia. A questo proposito è utile sottolineare che mancano ancora informazioni circostanziate per ogni territorio sulla reale attivazione dell'organismo e sull'identificazione dei suoi componenti.

Nei capitolati e bandi di appalto e concessione oggetto della nostra indagine, sono solitamente presenti richiami generici alla necessità di applicare i *Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro* (Ccnl) firmati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale o territoriale ma, nel settore privato, l'assenza di un criterio normativo per il riconoscimento della rappresentatività sindacale e datoriale rende questi riferimenti scarsamente vincolanti per le scelte di applicazione dei contratti collettivi di lavoro. Questa scelta è di fatto demandata ai gestori dei servizi. In un panorama segnato dalla "giungla" o "balcanizzazione" dei contratti di lavoro e dalla limitatezza delle risorse pubbliche disponibili, vi è il rischio concreto che i soggetti non pubblici siano spinti ad applicare i contratti di lavoro che assicurano condizioni economiche e di lavoro peggiori ai lavoratori, sia per aggiudicarsi le procedure competitive di assegnazione dei servizi sia, successivamente, per rientrare nei compensi garantiti dagli affidatari pubblici comprimendo il costo del lavoro. Sono evidenti

in questo senso i riflessi negativi che queste dinamiche possono avere sulla qualità del lavoro e, di conseguenza, su quella del servizio fornito. Queste tendenze, consolidate da almeno due decenni, si inseriscono oggi in un mercato del lavoro caratterizzato da una crescente carenza di personale sia nei servizi 0-3 che in quelli 3-6. Questa combinazione può avere esiti assai diversi: la difficoltà a reperire e a mantenere in servizio personale, che oggi deve essere laureato (e forse nel prossimo futuro iscritto anche ad un apposito albo) può spingere almeno una parte dei gestori a fare ricorso in modo sempre più ampio a educatori che non possiedono i titoli richiesti, aumentando il livello di precarizzazione esistente. Oppure, i gestori più attenti all'evoluzione complessiva del settore possono promuovere, d'accordo con i sindacati, politiche retributive e contrattuali volte a rendere i servizi più attrattivi per i lavoratori e le lavoratrici. Come spiegato nel nostro report, ci sono per fortuna segni concreti di un'evoluzione di questo tipo; essi però devono essere sostenuti da politiche adeguate e coerenti da parte degli attori pubblici.

Attorno a queste questioni abbiamo ritenuto utile un confronto con chi gestisce in maniera diretta o indiretta i servizi e con chi si trova ad essere interessato e coinvolto nella partecipazione ai bandi per l'assegnazione. A tal fine si sono svolti dei colloqui informali con alcuni testimoni ritenuti privilegiati sui temi, per avere un'interlocuzione su quanto emerso dall'analisi dei bandi e se ci fossero altre questioni emergenti che alla nostra lettura fossero sfuggite. I problemi che abbiamo messo in evidenza sono stati riconosciuti tali da tutti gli interlocutori, in base ai diversi ruoli svolti (amministratori locali o aggiudicatari). Si è convenuto che il monitoraggio della qualità risulta scarsamente praticato privilegiando gli aspetti di vigilanza, cui gli enti non possono derogare, data la responsabilità nei confronti dei cittadini più piccoli, delle loro famiglie e del personale impegnato. Si tratta, quindi, di promuovere una nuova cultura del monitoraggio della qualità di ogni singolo servizio e complessivamente della realtà educativa di un determinato territorio, grazie anche alla presenza di un coordinamento pedagogico territoriale.

