

Tullia Musatti

UN SISTEMA DI SERVIZI ARTICOLATO

INTERVENTO AL CONVEGNO ANCI: "I COMUNI PER L'INFANZIA"

ROMA, 13 DICEMBRE 2006

Ringrazio dell'invito al convegno cui ho assistito con grande interesse. Durante il convegno i molti interventi degli amministratori hanno sottolineato l'impegno delle amministrazioni locali per il consolidamento e l'estensione della rete dei servizi per l'infanzia e per far fronte ai nuovi compiti che le trasformazioni sociali in atto nelle famiglie e nella società configurano in tutti i territori. Il bel video, fatto predisporre dalla commissione istruzione dell'ANCI e proiettato durante il convegno, ha illustrato con precisione e vivacemente lo scenario all'interno del quale si esplica l'impegno dei comuni. In esso si delinea con sempre maggiore chiarezza il ruolo fondamentale dell'amministrazione locale: - nell'interpretare la domanda sociale e nel darvi risposta con interventi coerenti e integrati sul territorio, - nel promuovere una cultura dell'infanzia basata sul riconoscimento dei diritti dei bambini all'educazione e a una buona qualità della vita, - nell'individuare i servizi per l'infanzia come luoghi fondanti della socialità urbana e nodi strategici per la realizzazione di politiche di inclusione sociale.

Noi vediamo nella governance sapiente da parte dell'ente locale del sistema territoriale dei servizi per l'infanzia la chiave per garantire una buona qualità dell'offerta educativa, un suo orientamento futuro a contatto con i processi culturali in atto localmente, una gestione dei servizi come servizi di prossimità. Ma l'impegno delle amministrazioni locali si inserisce nell'attuale situazione del paese in cui permangono elementi di forte preoccupazione, elementi che sono da sempre al centro della riflessione della nostra associazione, il Gruppo Nazionale Nidi Infanzia e che vogliamo far presenti anche in occasione di questo convegno dell'ANCI.

Mi preme, innanzitutto, ribadire che è necessaria oggi più che mai una legge nazionale sui servizi per l'infanzia che identifichi con certezza le tipologie di servizi che accolgono i bambini nella prima infanzia, fissi i livelli essenziali in termini quantitativi e qualitativi di questi servizi e individui sulla base del nuovo dettato costituzionale le competenze dei diversi livelli istituzionali Stato, Regioni ed Enti locali. I più recenti orientamenti che riconoscono finalmente anche nella normativa il carattere *educativo* dei servizi per i più piccoli sottolineano la responsabilità dello Stato; ciò ci induce a richiedere che siano definite e attivate le procedure e le risorse per promuovere e sostenere l'estensione e la qualificazione della rete dei servizi per l'infanzia sia in *concorrenza* sia in *sussidiarietà* dell'impegno delle Regioni e degli Enti locali.

A questo proposito mi permetto di rilevare l'importante suggerimento contenuto nella relazione del Sindaco Nadia Masini di progettare delle cabine di regia che a livello nazionale e locale sappiano integrare e raccordare gli interventi istituzionali per realizzare l'estensione e la qualificazione dei servizi educativi per i bambini. Sarebbe, infatti, irresponsabile non evidenziare come la realizzazione di questi obiettivi pone in maniera non procrastinabile il problema di *come* realizzare azioni di solidarietà interterritoriali per riequilibrare la qualità e la quantità dell'offerta formativa per l'infanzia sul territorio nazionale.

La necessità di interventi strategici capaci di dar risposta in maniera articolata e coerente alle diverse esigenze dei diversi territori è presente quando si tratta di raggiungere l'obiettivo della generalizzazione e la qualificazione della scuola dell'infanzia, che appare

disomogenea nei diversi territori. Ma questa necessità emerge con particolare drammaticità per quanto riguarda la realizzazione di un'offerta formativa estesa e di qualità per i bambini sotto i tre anni in conformità agli obiettivi identificati a livello europeo. È in questa prospettiva che apprezziamo l'iniziativa predisposta dal Viceministro della Pubblica Istruzione Mariangela Bastico, che propone la sperimentazione di sezioni-primavera che accolgano in condizioni di qualità definite con certezza bambini tra i 24 e i 36 mesi. Noi individuiamo nel nido il servizio che offre la migliore risposta ai bisogni delle famiglie e che meglio realizza un'esperienza formativa continuativa e di qualità per i bambini nei primi tre anni di vita. Siamo, tuttavia, consapevoli che l'iniziativa delle amministrazioni locali e regionali è stata per decenni carente in molti territori, soprattutto nell'area meridionale, lasciando soli bambini e genitori a fronteggiare il crescente bisogno di un'offerta formativa per l'infanzia. Come tutti sappiamo, non a caso è nei territori dove sono meno diffusi i nidi che è stata maggiormente recepita la proposta dell'ingresso anticipato nella scuola dell'infanzia, proposta contro cui anche il Gruppo Nazionale Nidi Infanzia si è a lungo battuto e che è stata cancellata dall'attuale governo. La nuova proposta rivendica la responsabilità dello Stato nel concorrere a riequilibrare le condizioni dell'offerta formativa per i bambini sotto i tre anni nel quadro di una concertazione con le amministrazioni locali e regionali e all'interno di un percorso sperimentale controllato. Ci sembra, tuttavia, essenziale per il successo stesso dell'iniziativa che la sperimentazione delle sezioni-primavera si inserisca con chiarezza in un piano di costruzione di un sistema di servizi per l'infanzia articolato e che assuma l'estensione e il consolida-

mento dei servizi nido su tutto il territorio nazionale come base dell'iniziativa politica per il raggiungimento degli obiettivi europei. Anche a livello locale, la presenza e il consolidamento del servizio nido deve costituire il perno centrale della costruzione di un sistema di servizi per l'infanzia differenziati e della diffusione di una cultura dell'infanzia di qualità.

In questa prospettiva non possiamo non esprimere la nostra viva preoccupazione specificamente rispetto a due possibili implicazioni negative dell'iniziativa di sperimentazione. E', infatti, possibile che localmente, in assenza di un quadro legislativo a livello nazionale e, in molte parti, a livello regionale e di un piano articolato di estensione di tutti i servizi per i bambini sotto i tre anni cui far riferimento: - si concentri l'investimento solo nella direzione dell'offerta per i bambini a partire dai 24 mesi, trascurando il crescente bisogno di servizi per i più piccoli da parte delle famiglie, - si dirottino le risorse finanziarie a disposizione verso il settore privato al di fuori di un quadro di regole e standard di qualità e senza attivare le necessarie risorse (personale di coordinamento) per il monitoraggio della sperimentazione. È possibile, anche, che in scuole dell'infanzia sia pubbliche che paritarie, qualora non vengano determinati attentamente i casi e gli standard di qualità di funzionamento, in cui sia consentito l'ingresso anticipato di bambini sotto i tre anni nelle sezioni di scuola dell'infanzia in alternativa all'istituzione di sezioni-primavera, e non siano attivati adeguati percorsi di monitoraggio, si configurino situazioni in cui i bambini più piccoli, già a partire dai 24 mesi, siano inseriti nel percorso formativo 3-6 anni in condizioni inadeguate, quali, appunto, l'iniziativa di sperimentazione intende contrastare.

TESSERAMENTO 2007

Le quote di tesseramento per l'anno 2007 rimangono inalterate.

- Quota di adesione individuale: euro 20,00
- Quota di adesione sostenitore: euro 50,00
- Quota di adesione per Enti: euro 250,00 (comprensivo di abbonamento a "Bambini", "Bambini in Europa" e "Bambini a Roma")

Ci si può iscrivere presso i Gruppi territoriali o direttamente presso la Segreteria centrale con il versamento della quota sul ccp n. 12309241 intestato a "Asili Nidi" o con Bonifico sulla Banca BIPOP CARIRE Agenzia 447 di Reggio Emilia CIN Q - ABI 05437 - CAB 12811 - C/C 3332357 intestato a Gruppo Nazionale Nidi Infanzia, Via Luigi Nobili 9, 42100 Reggio Emilia.

La Segreteria sta predisponendo un piccolo dossier per sollecitare l'adesione di Comuni, Province ed altri Enti alla nostra Associazione.

È un impegno che riguarda tutti gli associati e che può realizzarsi solo con la collaborazione di tutti.

RINNOVA LA TUA ISCRIZIONE

Godi dei vantaggi per gli iscritti al Gruppo

PROBLEMI DI GOVERNANCE DEL SISTEMA ITALIA

Il concetto di governance e il quadro normativo nazionale ed europeo che lo definisce e lo legittima nelle politiche di decentramento

Nel linguaggio corrente con il termine **governance** si intende, sia in ambito nazionale che comunitario, il modo con cui un programma o una strategia politica è organizzata e gestita e come tale metodo determina ricadute sul complesso del sistema a cui è rivolto.

In altri termini il concetto di governance si rifà ad un approccio sistemico delle politiche tale per cui il raggiungimento di un obiettivo non riguarda solo un attore (ente locale per esempio), ma chiama in causa tutti i soggetti istituzionali e non, che a diverso titolo impattano quelle stesse politiche e dunque concorrono a definirne il profilo e l'applicazione in termini di efficacia ed efficienza.

La governance segna quindi un punto elevato delle azioni politiche poiché l'approccio sistemico a cui facevo riferimento poc'anzi designa la capacità dei diversi attori di mettere in campo le proprie competenze, le proprie risorse finanziarie e umane, senza assumere il particolare punto di vista come universale, ma individuando nel processo di contrattazione, negoziazione e interazione un percorso in cui complessità, dinamismo e interattività diventano le componenti che consentono di raggiungere risultati più adeguati al benessere e agli interessi dei diversi attori in gioco.

Nel dibattito attuale nel nostro paese il termine governance è generalmente usato:

- per indicare la complessità delle società contemporanee in cui le interazioni e i livelli di potere sono molteplici incidendo sulle performance dei governi stessi;
- per individuare l'insieme delle leggi, delle norme giuridiche, delle regole amministrative e delle prassi che orientano e rendono possibile l'attività principale di un sistema di governo sia nella sua espressione centralizzata che periferica;
- come segno di partenariato a diversi livelli all'interno dei quali la concertazione assume una strategia e un metodo di espressione di diversi attori lungo il tragitto che unisce gli amministratori ai cittadini.

Per queste ragioni il termine governance trova diritto di cittadinanza nelle azioni svolte da una pluralità di attori (Stato, Regioni, Province, Enti Locali, Parti sociali, Terzo Settore, soggetti attuatori pubblici e privati coinvolti all'interno di una specifica politica); la pertinenza della governance risulta ancora particolarmente adeguata all'interno delle azioni politiche istituzionalmente decentrate, poiché gli attori succitati trovano proprio in sede decentrata, legittimità alla loro postazione e funzione secondo un approccio integrato. Inoltre all'interno di questa cornice il concetto di governance non solo assegna a ciascuno degli attori un proprio ruolo, ma tende a non alienare la possibilità per ciascuno di essi di elaborare propri percorsi autonomi secondo un approccio partecipativo che contrasta il concetto di autorità che solitamente emerge quando ad agire sulla scena è un singolo attore.

In particolare il concetto di governance appare idoneo ad essere applicato nel modello di funzionamento dello Stato così come si è andato configurando dopo le modifiche normative avvenute in questo ultimo decennio tese e ridisegnare un sistema di governo sempre più disancorato da una impostazione gerarchica e fortemente determinato nell'assegnare ai territori un protagonismo non solo gestionale, ma anche decisionale attraverso la valorizzazione di autonome azioni nelle quali il sistema degli attori in gioco possa trovare spazio di rappresentazione delle proprie istanze utilizzando al contempo una serie di regole in cui tutti possano non solo riconoscersi, ma anche rivelarsi, nella loro adempienza, come corretti esecutori.

Mi limito qui a citare la genesi normativa dalla quale ha preso avvio il percorso del decentramento: la legge 142/90 (confluita nel dlgs n. 267/2000) ha ricevuto un primo forte impulso con le cosiddette leggi Bassanini per poi sfociare nella recente riforma costituzionale del titolo V°. Da tutti questi dispositivi di legge si evince e si riconferma il valore dello stato decentrato e un rinnovato protagonismo di alcuni enti come per esempio le province che vengono investite da un nuovo tipo di poteri e competenze decentrate in maniera autonoma dalle regioni stesse.

Del resto anche la **Comunità europea nel 2001 ha redatto un libro bianco** sulla governance europea nel quale si pone il problema di verificare il modo in cui l'Unione esercita i poteri che le hanno conferito i suoi cittadini.

Così tra le proposte azzardate nel libro bianco si fanno strada **cinque principi** politici che secondo l'Unione europea devono orientare le azioni politiche:

- decentramento
- apertura alle diversità
- partecipazione
- responsabilità
- efficacia

Nel libro oltre a sottolineare il fatto che tali principi devono divenire punti di riferimento per il dibattito sul futuro dell'Europa, si indicano tra le tante, alcune azioni irrinunciabili quali:

- sfruttare meglio le competenze e le esperienze pratiche delle autorità regionali e locali;
- ridefinire i ruoli e le responsabilità di ciascuna istituzione affinché i cittadini possano riconoscere in essi i loro principali interlocutori ai quali richiedere di rispondere delle decisioni prese.

La governance e il sistema integrato di servizi: 6 personaggi in cerca di regista

Ebbene se da questa prospettiva ci trasferiamo nel sistema Italia subito ci salta agli occhi come la governance applicata al cosiddetto stato sociale, stante l'attuale sospensione determinata dalla

riforma sul federalismo, attesa ma non ancora portata a termine, faccia scorgere sulla scena, 6 personaggi non già in cerca di autore, visto che larga parte delle leggi esiste, quanto piuttosto in cerca di una regia.

La legge 328/2000 infatti introduce una riorganizzazione territoriale operata con esplicite riforme che spostano la responsabilità regolativa ad attori istituzionali collocati su differenti livelli unitamente a strategie di gestione come esternalizzazione, privatizzazione, individualizzazione degli interventi, aspetti questi che hanno reso più complesso il panorama degli attori in gioco, il quale a sua volta ha comportato una ridefinizione dei processi di decisione politica e una diffusione di “nuovi modelli di governance”.

Il primo attore è il cittadino soggetto destinatario delle azioni di welfare che in questa nuova cornice legislativa assume un nuovo protagonismo: da suddito a cittadino appunto, da soggetto passivo a soggetto attivo. Il livello di partecipazione o com-partecipazione alle scelte dovrebbe consentire anche la possibilità di incidere sulla qualità delle prestazioni intervenendo, laddove è possibile, anche attraverso una diretta gestione dell’offerta.

A scalare il secondo attore è al quale spetta un copione particolarmente complesso è rappresentato dai Comuni ai quali spetta una programmazione sociale ispirata a logiche negoziali che faciliti per esempio la crescita nella funzione gestionale da parte dei soggetti privati legati all’ente pubblico da un rapporto di convenzione, abdicando dunque a questo ruolo e assumendo quella di governance appunto. Ai Comuni spetta l’interpretazione di un ruolo per l’esercizio del quale forse non sono ancora del tutto pronti: la costruzione cioè di un welfare municipale che non sappia solo tutelare, o al contrario solo dismettere, ma che assuma la conciliazione come una sfida per sviluppare e innovare facilitando buone relazioni tra soggetti istituzionali e all’interno di un sistema di regole il cui rispetto compete loro monitorare e presidiare

Il terzo attore in scena sono le Province alle quali spetta un’azione di governo in grado di tenere ben monitorato il territorio affinché la localizzazione delle politiche sociali non costituisca una dispersione delle risorse finanziarie ed umane, ma un vero e proprio investimento all’insegna del riequilibrio territoriale funzionale al recupero di azioni passate spesso sbilanciate tra un territorio e l’altro (PC-RN); ancora il ruolo della Provincia appare sempre più connotato come funzionale non solo al monitoraggio e alla valutazione dell’efficacia dei trasferimenti finanziari, ma anche alla definizione di tavoli di progettazione locale in cui concertare azioni incrociate su differenti aree comunque confinanti tra loro (piani di zona in cui convergono le azioni socio-sanitarie e socio-educative in integrazione tra loro).

Il quarto attore è rappresentato dalle Regioni le quali sono chiamate ad implementare politiche sociali coerenti con il nuovo sistema di welfare, sempre meno verticistico e sempre più improntato alla realizzazione di interventi e servizi sociali a rete, garantendo alcuni principi quali quelli dell’universalismo, della sussidiarietà, dell’integrazione attraverso un ruolo regionale in grado di tessere il più possibile relazioni efficaci con gli enti locali, Province e Comuni in primis, ma anche con altri attori e con gli stessi destinatari delle azioni politiche ovvero gli utenti, per la programmazione e l’attuazione delle politiche.

Il quinto attore riguarda il privato sociale e il cosiddetto terzo settore al quale la stessa legge 328/2000 guarda valorizzando e riconoscendone il contributo non solo a livello della gestione dei servizi, ma anche a livello della progettazione e implementazione

organizzativa. In altre parole l’implementazione del Piano sociale nazionale richiede una struttura di governance che sia capace di mobilitare le esperienze e le risorse esistenti nelle diverse realtà territoriali. In questo senso il principio di sussidiarietà appare una norma di regolazione dei rapporti tra vari livelli della pubblica amministrazione e tra questi ultimi e la società civile che configura un nuovo profilo di welfare noto come welfare mix.

Infine il sesto, ma non ultimo attore impegnato a ridefinire il proprio ruolo è lo Stato che in questa nuova cornice deve definire tra materia esclusive e concorrenti le soglie entro le quali limitare o promuovere i propri interventi diretti e indiretti (le recenti sentenze della Corte costituzionale sulla base dei ricorsi delle regioni sono una testimonianza).

Il sistema dei servizi educativi in Emilia-Romagna tra decentramento, sussidiarietà, qualità in epoca di transizioni generazionali

L’intera area delle politiche sociali con l’attuazione della L.R. 2/03 e con la sperimentazione 2002-2004 dei Piani di zona ha messo meglio in evidenza il tema dei ruoli istituzionali e degli strumenti della governance che ha assunto un rilievo centrale nell’elaborazione e nell’azione di governo, regionale e locale, delle politiche socio-sanitarie. (...)

La **legge 8/2004 e la relativa delibera n. 646/2005** introducono le azioni e gli strumenti volti alla governance del sistema dei servizi per la prima infanzia assumendo prima ancora della L.R. 2/2003 di riforma del welfare regionale, il federalismo istituzionale come criterio guida per la realizzazione del sistema stesso.

La legge inoltre introduce tra i beneficiari dei finanziamenti destinati alla costruzione, ristrutturazione arredo, gestione, formazione e sperimentazione di servizi più personalizzati (ed.ce familiare ed ed.ce domiciliare) non solo i soggetti pubblici tradizionalmente protagonisti dagli anni 70 in poi della realizzazione e gestione di tali servizi, ma anche soggetti privati autorizzati e se convenzionati anche accreditati, ad eccezione dell’educatrice familiare.

La direttiva non risparmia alcune regole la cui applicazione ha consentito, per alcuni soggetti gestori privati, di compiere uno sforzo non indifferente, se desiderano essere beneficiari dei finanziamenti, nell’adeguare gli standard strutturali e organizzativi a coefficienti di qualità universalmente condivisi. Ciò ha consentito dal 2000 al 2005 di far uscire da un sommerso un po’ torbido ben 200 nidi che oggi risultano titolari dei requisiti definiti in direttiva. Allo stesso tempo nella legge e nella direttiva si è dato visibilità **ai coordinatori pedagogici**, all’importanza e alla loro aggregazione territoriale, nelle sedi provinciali attraverso i coordinamenti pedagogici provinciali appunto, organismi questi in grado di elaborare una più compiuta configurazione della progettualità all’interno del sistema educativo integrato.

Per questo anche i soggetti gestori privati, uniformandosi alla cultura maturata nei servizi pubblici, devono:

- **disporre di un progetto pedagogico** contenente le modalità organizzative e di funzionamento del servizio;
- **disporre della figura del coordinatore pedagogico;**
- prevedere nei contratti un numero di ore di **formazione** analogo a quello previsto dal contratto dei dipendenti pubblici garantendo pari opportunità di trattamento economico dal momento che sempre più spesso si trovano ad operare nella stessa sede operatrici dipendenti pubbliche e operatrici provenienti dal privato sociale che a parità di mansioni vengono retribuite in maniera diversa;

- attuare o aderire ad iniziative di collaborazione ove esistano diversi servizi e soggetti gestori pubblici e privati, al fine della realizzazione del **sistema educativo integrato**.

La figura del coordinatore sia esso operante nel pubblico che nel privato appare comunque **decisiva** ai fini di un presidio e una cura della/del:

- gestione delle équipes educative operanti nei servizi educativi;
- elaborazione di modelli organizzativi e gestionali dei servizi coordinati;
- monitoraggio e la valutazione degli obiettivi dichiarati ed effettivamente raggiunti dai servizi coordinati;
- formazione e aggiornamento degli operatori dei servizi;
- costruzione di un sistema integrato basato su alcuni punti fermi all'interno di una cultura pedagogica condivisa.

Vincoli e difficoltà della governance

Questo **percorso non è scevro di difficoltà e di tortuosità**: intanto la costruzione di un sistema integrato deve corrispondere prima di tutto ad una dichiarata volontà politica e ad una matrice culturale forte che assuma la differenza come valore e non come elemento di contrasto: molto spesso permangono soprattutto nei piccoli Comuni logiche e culture ancora ancorate ad una visione campanilistica delle politiche, anche quelle socio-educative, che non svelano a tradursi in spinte competitive o peggio ancora oppositive; si oscilla dalla concorrenza quasi sleale nella gestione dei servizi tra logiche ideologicamente radicali (sia pubbliche che private) fino alla totale evasione del ruolo di governance e di controllo sui requisiti che sia pubblico che privato devono possedere nella gestione dei servizi stessi.

Ancora permane a distanza di tempo e nonostante una forte azione di sostegno da parte degli uffici regionali, una difficoltà **da parte delle Province ad assumere il ruolo di coordinamento e a perseguire azioni di assunzione di responsabilità diretta** e non delegata o trasposta per intervento della Regione stessa; non sono questi elementi imputabili ad una cattiva volontà....quanto piuttosto ad un percorso estremamente complesso che questa nuova sfida della governance evoca e richiede...si tratta di riconfigurare un ruolo diverso del pubblico ri-allineando funzioni diverse in capo a istituzioni in rapporto tra loro non verticistico, ma complementare.

Dal confronto periodico con i territori continuano ad essere presenti alcuni ostacoli che paiono ostacolare il percorso sulla governance e più in generale la tenuta del sistema dei servizi:

- **la capacità, non sempre adeguata, da parte dei Comuni direttamente, e delle Province indirettamente, di esercitare un ruolo di controllo e di vigilanza** a partire da una cultura di governance che non appartiene del tutto alla loro identità. L'aver da sempre espresso una competenza più a carattere gestionale non facilita una progressiva assunzione di un ruolo rinnovato: si oscilla tra la fascinazione verso forme di controllo e vigilanza standardizzate, traslate da logiche e aree mercatamentamente aziendali (utilizzo di certificazioni ad es. sul modello ISO 9001) a dismissioni vere e proprie dove il pubblico stenta ad essere identificato come l'ambito a cui far riferimento per competenza, efficacia ed efficienza, oppure ad applicazioni un po' esasperate di sistemi di controllo che assumono più i caratteri della persecuzione che della concertazione facilitante;
- **la crescente precarizzazione del lavoro** che non consente di dare stabilità alle reti di reciprocità tra pubblico e privato e in questa alternanza forse a vivere con maggiore difficoltà il presente è proprio l'ente pubblico costretto tra il patto di stabilità e la pressione determinata dal blocco delle assunzioni; in questo senso assistiamo a spinte a volte degenerative che inducono

i Comuni ad inventarsi veri e propri escamotage per deviare i vincoli loro imposti rischiando, così facendo, di approdare a soluzioni che spesso determinano maggiori confusioni e sovrapposizioni di ruoli e funzioni con una deriva, tra le maglie del sistema, del rispetto delle regole su cui il sistema stesso deve fondarsi;

- **il gap temporale delle riforme e più in generale l'instabilità dei governi** che impongono una incapacità di governance precaria come precari e incerti sono gli stanziamenti che ne conseguono nell'alternanza tra un governo che va e uno che viene; ciò non consente di programmare gli interventi e di dare respiro proprio a quella dimensione di progettazione a medio e lungo periodo che richiede appunto stabilità;
- **il ricambio generazionale** che rappresenta per i servizi educativi una scadenza annunciata; il passaggio del testimone è uno dei prossimi appuntamenti ai quali stiamo arrivando senza una cultura di governance documentata tale da non affidare alla sola trasmissione orale larga parte delle competenze tecniche e amministrative maturate in questi 35 anni di servizi; tra i nuovi ingressi entrano profili professionali precari ma con un bagaglio di esperienze a volte disorganica non sempre riconvertibile automaticamente; ciò comporta una formazione in progres ancora più articolata e complessa;
- **l'insidia del libero mercato** inteso come ambito in cui l'assenza di regole costituisce una possibile attrazione e che provoca contraccolpi e derive tali per cui si tende a truccare i servizi educativi connotandoli come "leggeri" e flessibili impostati magari su una logica puramente assistenziale, logica che non richiederebbe rigore e qualità, così da dribblare gli ostacoli introdotti con le direttive che, invece, impongono un' adeguamento degli standard strutturali e organizzativi nella tutela dei bambini e a garanzia per le famiglie di un'offerta educativa adeguata, primi fra tutti i titoli di studio e una formazione alta del personale che sta a contatto con i bambini.

L'inerzia istituzionale dentro ad un quadro politico perennemente in bilico, dove alla caduta di un governo ne consegue spesso un azzeramento delle normative emanate, con il conseguente spaesamento da parte dei protagonisti che tali normative sono tenuti ad applicare, comporta:

- una disuguaglianza tra territori con potenziali conflitti tra stato e regioni e tra queste ultime;
- una maggiore difficoltà di coordinamento tra livelli territoriali diversi anche nell'ambito di una stessa regione;
- problemi di trasparenza del processo decisionale.

Significativa è la conclusione a cui è pervenuto Yuri Kazepov sociologo dell'Università di Urbino che in un seminario nel 2005 dedicato alle politiche contro l'esclusione in Europa constata quanto segue e in cui mi riconosco: egli afferma che in Italia i dubbi sull'abilità di governare le cause dell'esclusione sociale a livello nazionale si stanno rafforzando, e ciò rende **L'Italia un paese dove i diritti dipendono da dove si nasce e non dal bisogno**.

Certamente l'impegno espresso nella nostra regione sulle politiche di welfare ha consentito di facilitare l'espressione di diritti di cittadinanza riconoscibili e tutelabili, ma anche nella nostra regione si pone il problema di facilitare una visione più trasparente delle politiche legate alla governance, tentando per esempio di fare leva su un sistema integrato più armonizzato, a costi più adeguati e con un esercizio della responsabilità coerente e in capo a tutti i soggetti che a diverso titolo concorrono alla realizzazione di politiche di welfare.

(Relazione al seminario "Governance e qualità del sistema integrato dei servizi per l'infanzia" - Firenze, 17 novembre 2006)