

QUADERNI
DIESSÉ LOMBARDIA
2019

*Il D. Lgs. n. 65/2017...
questo sconosciuto*

*La scuola da 0 a 6 anni
Criticità e opportunità*



diesse

LOMBARDIA

Didattica e Innovazione Scolastica
Centro per la formazione e l'aggiornamento

Il D. Lgs n. 65/2017 ... questo sconosciuto. La scuola da 0 ai 6 anni. Criticità e opportunità

Atti

Convegno svolto il 16/03/19 a Milano, Sala Biagi – Palazzo Regione Lombardia



Indice

Introduzione	7
Mariella Ferrante	
Il Decreto 65: un passo decisivo verso il ri-accentramento del nostro sistema formativo?	9
Annamaria Poggi	
La continuità dei servizi 0-6 anni: esperienze di buone pratiche a confronto.	20
Flavio Merlo	
Il decreto 65 dalla parte di bambini e genitori. Prospettive pedagogiche.	40
Andrea Bobbio	
Il ruolo di Regione Lombardia.	51
Brunella Reverberi	
Quali prospettive attuative del decreto n. 65?	56
Ermanno Puricelli	
Valutazioni e proposte delle Associazioni che hanno promosso il Convegno “Il D. Lgs n. 65/2017 ... questo sconosciuto. La scuola da 0 ai 6 anni. Criticità e opportunità”.	71
Associazioni promotrici del convegno	

Introduzione

Mariella Ferrante¹

Il 13 aprile del 2017 è entrato in vigore il Decreto Legislativo n. 65 finalizzato all'”Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni”, rimasto fino a questo momento “in sonno” sul piano operativo e ampiamente “sconosciuto” anche agli addetti ai lavori e tuttavia meritevole di un’attenta riflessione sui suoi presupposti culturali e giuridici, che appaiono altamente problematici. Da questa constatazione è nata la decisione di organizzare un convegno pubblico da parte di alcune associazioni da tempo presenti nella scuola: AGe di Milano, AGeSC Lombardia, AMISM - Associazione Milanese Scuole Materne, Associazione Nonni 2.0, Diesse Lombardia, DiSal, Fidae Lombardia, Fism Lombardia, Forum Famiglie Milano, Generazione Famiglia LMPT Lombardia, Sidef, in collaborazione con l’Assessorato Istruzione, Formazione e Lavoro di Regione Lombardia.

L’impianto istituzionale e gestionale del Decreto Legislativo 65/2017 affida allo stato e alle istituzioni pubbliche un ruolo che rischia di essere monopolista nella gestione dei servizi e finisce per misconoscere il ruolo attivo dei soggetti sociali che, a diverso titolo, entrano nel processo di educazione e di istruzione delle persone in età evolutiva, a cominciare dai genitori a cui l’art. 30 della Costituzione affida il prioritario diritto-dovere di “educare e istruire i propri figli”.

La questione educativa nell’ambito di una società plurale richiede invece un deciso cambio di “paradigma culturale” che metta al centro i bambini, come soggetti di diritto all'educazione nel rispetto della propria identità culturale, religiosa e storica; i genitori in quanto responsabili prioritari del benessere complessivo dei figli; gli educatori e gli insegnanti in quanto portatori di un sapere specialistico per sviluppare le potenzialità cognitive e relazionali dei bambini; i gestori delle scuole, a cui compete l'organizzazione dei mezzi e dei servizi necessari per lo svolgimento delle attività formative; l’amministrazione pubblica che deve promuovere un modello gestionale efficiente e partecipato, in linea con la funzione sussidiaria propria delle istituzioni pubbliche a cui compete favorire “l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale ...” come recita l’art. 118 della nostra Costituzione.

¹ Presidente di Diesse Lombardia

Nel decreto legislativo 65/2017 la titolarità del servizio pubblico e la sua gestione sono fuse e confuse tra loro. La gestione dei servizi torna ad essere di esclusiva pertinenza della Pubblica Amministrazione e i soggetti, cittadini singoli o associati, costituiscono solo comparse ininfluenti rispetto all'articolazione della risposta al bisogno.

Un ulteriore nodo culturale e operativo è legato al binomio cura-apprendimento che è una chiave pedagogica fondamentale per promuovere interventi sui soggetti in età evolutiva; non appare dunque appropriato – come fa il d.lgs 65/2017 - omologare al modello scolastico anche i servizi e le attività destinate alla prima infanzia. Il binomio cura-apprendimento ha importanti conseguenze anche sullo status giuridico delle organizzazioni preposte principalmente alla cura, come nella prima infanzia, o all'istruzione, come nell'età scolastica: nel primo caso va garantito il pluralismo organizzativo e pedagogico con formule flessibili, commisurate alle preferenze e alle risorse delle famiglie e degli altri corpi intermedi, mentre nel secondo caso deve essere valorizzato adeguatamente il principio della parità tra istituzioni pubbliche e private.

Dal punto di vista istituzionale il segmento 0-3 non è compreso nell'istruzione e la Corte Costituzionale ha più volte affermato che rientra nell'assistenza e dunque nella competenza esclusiva delle Regioni. In questo settore il potere dello Stato trova dunque un limite e dovrebbe trovare un'Intesa con le Regioni per ricondurlo nell'ambito dell'istruzione. La soluzione più logica dovrebbe consistere nel pieno rispetto della normativa costituzionale, che conferisce alle Regioni la possibilità di costruire in modo differenziato e flessibile le soluzioni più idonee.

In un contesto culturale in cui prevale l'enfasi posta sui diritti individuali risulta molto importante sottolineare che i titolari di questi diritti non sono mai individui isolati, ma individui-in-relazione con altri e che da questa condizione dipende la realizzazione personale e sociale. Valida sul piano generale, questa evidenza vale a maggior ragione nel caso dei bambini, titolari del diritto di essere "curati", ovvero, accuditi, tutelati, difesi, accompagnati, educati, istruiti. Difendere e promuovere questo diritto è – di tutta evidenza – un compito che spetta agli adulti e al disegno complessivo dell'organizzazione sociale, al cui servizio deve porsi anche un "sistema integrato di educazione e di istruzione".

Su queste tematiche sono intervenuti esperti di diversi settori insieme a chi in Regione Lombardia e presso il MIUR è attualmente responsabile dei tavoli di attuazione del decreto legislativo n. 65.

Mettiamo a disposizione di tutti i testi dei relatori, nell'intento di proseguire il lavoro avviato con il convegno per arrivare a realizzare gli obiettivi dichiarati nell'intervento Valutazioni e proposte delle associazioni che hanno promosso il Convegno.

Il Decreto 65: un passo decisivo verso il ri-accentramento del nostro sistema formativo?

Annamaria Poggi²

Introduzione

Il decreto legislativo che oggi è messo al centro dell'attenzione in questo Convegno merita senz'altro attenzione: non è solo uno dei tanti decreti di attuazione della c.d. legge sulla Buona Scuola, ma è un atto normativo che è destinato a mutare profondamente l'assetto del sistema di istruzione in Italia poiché afferma con una certa precisione che la scuola inizia a 3 mesi e non, come avevamo sempre concepito a 3 anni, comprendendo la materna, o 6 anni escludendola.

Le implicazioni di questa affermazione legislativa potrebbero rivelarsi assai problematiche, a seconda di come essa verrà concepita in futuro:

- a. Se essa, infatti, si limiterà ad essere una pura scelta organizzativa funzionale ad esigenze fortemente avvertite (sostenere le donne con problemi di flessibilità lavorativa, aiutare le famiglie ad organizzare meglio i loro tempi di vita, cura e lavoro, obbligare i governi locali ad estendere le reti di protezione sociale) allora si rivelerà un'ottima scelta, al passo con i tempi e con l'obiettivo di mettere al centro le persone e le loro esigenze, in linea con quello che uno Stato deve fare: mettere al centro della propria azione le persone e agevolare i loro tempi di vita, cura e lavoro;
- b. Se, invece, essa produrrà la pretesa dello Stato di dirigere e organizzare legislativamente e in maniera prescrittiva tutto il segmento di educazione 0-6 allora sarà in contrasto non solo con un certo numero di norme costituzionali (che più avanti cercherò di elencare), ma produrrà quello che qualcuno ha già definito il "campus dei bambini": cioè un luogo dove bambini da tre mesi a 6 anni vengono cresciuti ed educati da esperti formati dallo Stato. A me questa immagine pare francamente un incubo per essere ottimisti, e per essere pessimisti richiama alla memoria regimi di cui francamente nessuno avverte nostalgia.

² Professore ordinario di Diritto costituzionale e di Diritto regionale presso l'Università degli studi di Torino

Insomma, a seconda di come verrà interpretato questo decreto o merita attenzione, o desta non poche preoccupazioni.

Proverò ora a delinearne i problemi di legittimità presenti e futuri, ad inserire il d.lgs. nel contesto costituzionale ed, infine, a proporre qualche spunto per il futuro.

1. Il d.lgs. 65 del 2017 e i problemi di legittimità presenti e ...futuri

Il decreto legislativo in oggetto è uno dei decreti legislativi di attuazione della legge sulla Buona scuola (107 del 2015) che al comma 181 e) prevede che, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla legge n. 59 del 1997, si istituisca un sistema “integrato” di educazione e di istruzione dalla nascita sino a 6 anni che integri, appunto, i servizi educativi per l’infanzia e le scuole dell’infanzia allo scopo di

- a. garantire pari opportunità di educazione e istruzione su tutto il territorio nazionale;
- b. conciliazione tempi di vita, cura e lavoro dei genitori;
- c. promozione della qualità del servizio
- d. partecipazione delle famiglie.

E’ importante sottolineare almeno due aspetti della legge delega, al fine di interpretare correttamente l’attuale decreto legislativo.

Il primo aspetto è il richiamo al rispetto dei principi e criteri direttivi della legge Bassanini, in primo luogo il rispetto del principio di sussidiarietà.

E’ bene ricordare che la legge n. 59 del 1997 (quella che ha introdotto l’autonomia delle scuola, tra l’altro) è stata la prima legge che nel nostro ordinamento, ancora prima della revisione costituzionale del 2001, ha introdotto a livello normativo il principio di sussidiarietà. Ed è proprio questo principio che viene individuato dalla legge n. 59 come il primo dei principi che devono guidare i trasferimenti nel seguente modo:

“il principio di sussidiarietà, con l’attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative, ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alle autorità, funzionalmente e territorialmente, più vicine ai cittadini” (art. 4, comma 1, lett., a).

Il secondo aspetto riguarda le finalità della legge delega: il decreto legislativo, infatti, non ha finalità proprie, ma quelle che gli sono impresse dalla delega. Le finalità riguardano fondamentalmente due aspetti:

- generalizzare il servizio dell'infanzia su tutto il territorio nazionale (in questo senso vanno lette la norma per cui i servizi per l'infanzia non sono a domanda individuale e la costituzione dei poli, come modalità "facilitative");
- supportare le famiglie, nella giusta logica sussidiaria di servizio che compete allo Stato nell'organizzare le proprie funzioni.

Ora, nell'attuazione concreta della delega (complice forse la fretta di varare i decreti prima della conclusione dell'esperienza governativa che aveva dato vita alla stessa legge sulla Buona Scuola), il decreto in oggetto ha in parte "deviato" dall'ispirazione originaria:

L'intento di dar vita ad un sistema integrato, infatti, non è stato attuato dal decreto legislativo n. 65 nel rispetto del principio di sussidiarietà e, in particolare, nel rispetto delle competenze delle Regioni, Comuni ed altri enti locali; è stato, invece, erroneamente interpretato come una riconduzione allo Stato dell'intero sistema integrato.

Tutto il sistema, secondo il D.Lgs n. 65 dovrebbe essere normato nei suoi aspetti fondamentali dallo Stato: regole generali, indirizzo, coordinamento, definizione dei programmi educativi e degli standard.

Alle Regioni viene unicamente affidato il compito della programmazione territoriale e del controllo della qualità. Ai Comuni la gestione diretta dello 0-3 e la vigilanza sul sistema pubblico privato. I finanziamenti vengono destinati direttamente ai Comuni.

Il decreto, dunque, dimentica che secondo il Titolo V della Costituzione il segmento 0-3 è di competenza legislativa delle Regioni, come ha ancora recentemente riconfermato la Corte costituzionale con la sentenza n. 284 del 2016.

Tab. 1 - Organizzazione del Sistema integrato di educazione e di istruzione (art. 2-3, D.lgs. 65/2017)

Il sistema integrato di educazione e di istruzione accoglie le bambine e i bambini in base all'età ed è costituito dai Servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia statali e paritarie.

I servizi educativi per l'infanzia sono articolati in:	
Nidi e micronidi	Accolgono le bambine e i bambini tra 3 e 36 mesi di età. Assicurano pasto e riposo.
Sezioni primavera	Accolgono bambine e bambini tra 24 e 36 mesi di età.

I servizi educativi per l'infanzia sono gestiti dagli Enti locali in forma diretta o indiretta, da altri enti pubblici o da soggetti privati. Le sezioni primavera possono essere gestite dallo Stato.

I servizi educativi comprendono anche i servizi integrativi, che si distinguono in:	
Spazi gioco	Accolgono bambine e bambini da 12 a 36 mesi di età. Frequenza massimo 5 ore giornaliere. No servizio mensa.
Centri per bambini e famiglie	Accolgono bambine e bambini dai primi mesi di vita insieme a un adulto accompagnatore. Frequenza flessibile. No servizio mensa.
Servizi educativi in contesto domiciliare	Accolgono bambine e bambini da 3 a 36 mesi. Sono caratterizzati dal numero ridotto di bambini affidati a uno o più educatori in modo continuativo.

Scuola dell'infanzia: assume una funzione strategica nel Sistema integrato di educazione e di istruzione operando in continuità con i servizi educativi per l'infanzia e con il primo ciclo di istruzione.

Scuola infanzia*	Accoglie le bambine e i bambini di età compresa tra i 3 ed i 6 anni d'età.
------------------	--

Poli per l'infanzia (art. 3)

I poli per l'infanzia accolgono, in un unico plesso o in edifici vicini, più strutture di educazione e di istruzione per bambine e bambini fino a 6 anni di età. Si caratterizzano quali laboratori permanenti di ricerca, innovazione, partecipazione e apertura al territorio.

Fonte: elaborazione di Angelo Prontera dal D.lgs 65/2017.

*A decorrere dall'anno scolastico 2018/2019 sono gradualmente superati gli anticipi di iscrizione alla scuola dell'infanzia statale e paritaria di cui all'articolo 2 del DPR 20 marzo 2009, n. 89. Il superamento degli anticipi è subordinato alla effettiva presenza sui territori di servizi educativi per l'infanzia che assolvono la funzione di educazione e istruzione.

Come ha ben evidenziato Paolo De Carli in un suo commento *“con il d.lgs. n. 65 si fa interamente transitare il percorso formativo 0-6 anni dalla materia “assistenza” alla materia “istruzione” con*

la conseguenza di maggiori competenze statali. La materia assistenza è infatti di competenza primaria delle Regioni e neppure i principi fondamentali possono essere dettati dallo Stato. La materia istruzione è di competenza concorrente delle Regioni e lo Stato rispetto ad essa detta i principi fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali”.

Non solo, ma nel d.lgs. n. 65 neppure viene salvaguardata l'autonomia scolastica della scuola dell'infanzia. Ed anzi, a proposito dei Poli si esclude la riconducibilità ad essi della personalità giuridica, cioè in sostanza, la possibilità che diventino autonomie scolastiche e che dunque acquisiscano quella autonomia, anche didattica, necessaria per gestire in maniera “personalizzata” i compiti da assolvere.

Ed ancora: il ruolo della famiglia, nella fascia 0-3 è del tutto evanescente, in contrasto con l'art. 30 della Costituzione che assegna, appunto, alla famiglia il compito di educazione dei figli.

Ora è evidente che il decreto e la sua impostazione nascono probabilmente dall'esigenza di risolvere il problema della carenza dei servizi per l'infanzia in larghe fasce del territorio nazionale: lo ricorda Cerini in un commento al decreto d.lgs. n. 65 *“Il decreto si propone l'ambizioso traguardo di portare il livello dei servizi educativi 0-3 sino alla soglia del 33% al momento raggiunto solo da poche regioni italiane. Con vistose differenziazioni regionali: dal 35, 5% dell'Emilia al 5, 9% della Sicilia”.*

Ma, come ha subito sottolineato la CGIL, questo “innaturale” anticipo della scuola dell'infanzia (all'età 0-3 anni) deve avvenire nel rispetto dei principi dell'ordinamento e, in primo luogo, mentre per l'intera fascia di età (0-6, ma soprattutto 0-3) occorre favorire l'apporto progettuale e gestionale delle associazioni delle famiglie.

Come è noto nel dicembre del 2017 il Consiglio dei Ministri ha adottato il Piano pluriennale di attuazione del sistema integrato che, in sostanza, consiste unicamente in una spartizione di risorse tra Regioni ed enti locali per la costruzione delle “mura”. Da un certo punto di vista ciò è un bene, anche se, ancora la CGIL, ha sottolineato come si è persa con quel piano l'occasione della costruzione di un vero e proprio sistema integrato pubblico-privato, ancorato ai principi della legge n. 62 sulla parità.

In conclusione: il d.lgs n. 65 è andato “oltre” la legge delega la quale si è preoccupata di indicare la creazione di un sistema integrato, non di un sistema statale di integrazione tra servizi educativi e scuola dell'infanzia. A conferma di ciò la stessa legge delega al comma 181 n. 2 dice che tale sistema integrato deve prevedere *“la definizione delle funzioni e dei compiti delle Regioni e degli*

enti locali al fine di potenziare la ricettività dei servizi educativi per l'infanzia e la qualificazione del sistema integrato”.

2. Il d. lgs 65 del 2017 e la necessità di interpretarlo alla luce della Costituzione

a. La necessità di rispettare i principi costituzionali: la libertà dei privati (art. 2 e 30 e 33)

In primo luogo occorre aver ben presente che l'art. 2 della Costituzione pone la persona al centro dell'ordinamento e dunque non solo obbliga lo Stato ad un'organizzazione adeguata a tale principio, ma al tempo stesso prefigura uno spazio di “libertà” libero, appunto, dall'invasione dello Stato: i famosi corpi intermedi (famiglia, associazioni etc.), dove la persona può svolgere liberamente la sua personalità, sono uno spazio libero e tale deve rimanere dall'invasione dello Stato. Questo non è solo un problema culturale; è un problema di cultura costituzionale.

Uno di questi spazi è proprio contenuto nell'art. 30 della Costituzione, dove si afferma che è diritto e dovere dei genitori istruire ed educare i figli. Utilizzando questi due termini (istruzione ed educazione) la Costituzione ha inteso delineare, come pure nelle norme successive, due spazi diversi, appunto dell'educazione (ai genitori) e dell'istruzione (alla Repubblica). Questa scelta è confermata in due norme successive e precisamente all'art. 33 dove afferma il diritto di “enti e privati” di istituire scuole ed istituti di “educazione”, e nell'art. 34 dove, con riguardo all'obbligo parla invece di “istruzione”.

Se ciò è vero, allora, bisogna concludere che quella libertà di educazione va preservata, non rendendola estranea all'ordinamento, bensì considerandola come momento centrale dell'organizzazione pubblica. La libertà dei privati non è un fattore di scelta individuale che si pone fuori dell'ordinamento pubblico, ma è, invece, un cardine della stessa organizzazione pubblica: Stato ed enti territoriali, se vogliono rispettare la Costituzione, devono organizzarsi rispettando all'interno della propria organizzazione pubblica quella libertà. E' questa la scelta impressa al sistema di istruzione con la legge paritaria, che la Corte Costituzionale, con una famosa ma troppo poco citata sentenza del 2003, ha dichiarato essere attuazione dell'art. 33 della Costituzione.

b. La necessità di rispettare i principi costituzionali: art. 5 (unità e decentramento)

L'art. 5 afferma espressamente che l'unità dell'ordinamento non si può attuare senza il decentramento. L'unità senza decentramento, infatti, non è democrazia. Solo un ordinamento che

garantisce il decentramento è democratico. La legislazione statale, dunque, quando invade campi che la Costituzione stessa assegna alle Regioni, prima ancora di violare una norma costituzionale specifica (l'art. 117, comma 3), viola il principio democratico.

c. La necessità di rispettare i principi costituzionali: il principio di sussidiarietà

Con la revisione costituzionale del 2001, il principio di cui all'art. 5 si è specificato con l'introduzione della sussidiarietà.

La sussidiarietà costituisce sia un criterio ordinatore generale dei rapporti istituzionali degli enti componenti il sistema di governo locale; sia una riserva generale di competenza a favore delle famiglie, associazioni e comunità.

Alla sussidiarietà, infatti, va informata l'attribuzione delle funzioni amministrative che, all'interno del sistema di governo locale significa attribuzione all'autorità *“territorialmente e funzionalmente più vicina al cittadino”*. In funzione della sussidiarietà, inoltre, quei trasferimenti possono essere prioritariamente destinati alle formazioni sociali che possono adeguatamente assumersi le responsabilità pubbliche derivanti dall'esercizio della funzione.

Ne discende che il titolare della potestà legislativa su una materia dovrebbe verificare *“prima”* la possibile applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale e poi procedere ai trasferimenti di funzioni verso gli enti territoriali e locali.

La sussidiarietà orizzontale così delineata non delimita il campo privato rispetto a quello pubblico (nella logica del mercato), ma indica la dinamica di un processo *“interiore”* all'amministrazione.

Così concepita, dunque, la sussidiarietà non pone dinanzi al dilemma pubblico-privato e non ha il significato di individuare un criterio di efficienza utile ad identificare le funzioni da sottrarre alla sfera pubblica. La sussidiarietà, al contrario, rimane dentro la sfera pubblica e mette sul tappeto un'altra questione e cioè come si debba intendere e realizzare il *“pubblico”*. In questa prospettiva la costituzionalizzazione della sussidiarietà contenuta nell'art. 118 costituisce un'effettiva novità che, in precedenza, non poteva dirsi automaticamente scaturente dagli artt. 2 e 5 della Costituzione.

Affermando la promozione dello *“sviluppo della personalità dell'uomo, singolo ed associato, nelle formazioni sociali”* l'art. 118 implica un'organizzazione della Repubblica che modifichi la struttura amministrativa degli enti territoriali.

Un sistema che accoglie la sussidiarietà orizzontale quale principio di organizzazione dell'azione amministrativa, è infatti un sistema che si interroga attentamente sulle azioni che l'amministrazione è legittimata a porre in essere, che si interroga sul volto intrusivo che l'amministrazione spesso

assume in settori in cui, invece, potrebbe limitarsi a coordinare, anziché gestire.

Per lo stesso motivo (e cioè poiché l'affermazione della sussidiarietà non è oppositiva all'amministrazione) le applicazioni della sussidiarietà orizzontale non possono che risolversi strutturalmente e organizzativamente in formule di integrazione dell'azione amministrativa degli enti pubblici territoriali.

Essa, infatti, non si oppone alla presenza di un sistema amministrativo e non costituisce una fuga dall'amministrazione. E' proprio *dall'interno* e *all'interno* del sistema, invece, che essa può esplicare i suoi effetti più produttivi, come criterio interno di ripensamento di fini e modalità dell'azione e dell'organizzazione amministrativa.

d. La necessità di rispettare l'art. 117 della Costituzione e il d.lgs 112 del 1998

Del contrasto tra tale decreto e l'art. 117 della Costituzione si è già detto: sia con la competenza legislativa in materia di assistenza (competenza esclusiva), sia con quella in materia di istruzione (competenza concorrente) cui si è già sopra accennato.

Non solo, ma vi è altresì il tema del coordinamento tra il decreto in questione e il decreto legislativo n. 112 del 1998 (attuatore della legge n. 59 del 1997) che assegna alle Regioni e al sistema locale in generale una serie di importanti funzioni sia nel settore educativo che in quello dell'istruzione.

Infatti a norma dell'art. 136 sono state trasferite alle Regioni le funzioni di "programmazione e gestione amministrativa" del servizio scolastico che, sempre ai sensi del medesimo decreto, sono tutti compiti e funzioni "volti a consentire la concreta e continua erogazione del servizio di istruzione" e comprendono, tra l'altro:

- a) la programmazione della rete scolastica;
- b) l'attività di provvista delle risorse finanziarie e di personale;
- c) l'autorizzazione, il controllo e la vigilanza relativi ai vari soggetti ed organismi, pubblici e privati, operanti nel settore;
- d) l'adozione di tutte le misure di organizzazione amministrativa necessarie per il suo migliore andamento.

Ed anzi l'art. 137, per rimarcare tale passaggio, afferma che le competenze che rimangono allo Stato riguardano effettivamente i parametri per l'organizzazione della rete scolastica, ma previo parere della Conferenza Unificata (Conferenza di cui fanno parte, oltre al Governo, le Regioni e i rappresentanti degli enti locali).

Tutte queste funzioni delle Regioni sono state poi confermate dalla revisione costituzionale del 2001 del Titolo V che, all'art. 117 assegna alle Regioni il potere legislativo in materia di istruzione con due tipi di limiti: quelli che derivano dai poteri dello Stato e quelli che derivano dall'autonomia delle istituzioni scolastiche.

I limiti che derivano dallo Stato riguardano le norme generali sull'istruzione: per esemplificare è norma generale quella che definisce l'articolazione del sistema complessivo (infanzia, primaria, secondaria, il numero di anni per ogni segmento), mentre l'articolazione interna e la sua organizzazione competono alla Regione.

Nel caso in questione la vicenda è più complessa poiché, come già accennato, il segmento 0-3 non è compreso nell'istruzione e la Corte costituzionale ha più volte affermato che rientra nell'assistenza e dunque nella competenza esclusiva delle Regioni. Quindi il potere dello Stato deve trovare un limite come norma generale in questo settore, o, perlomeno, dovrebbe trovare un'Intesa con le Regioni per ricondurlo nell'ambito dell'istruzione.

I limiti che riguardano le autonomie scolastiche sono quelli contenuti nel d.p.r. 275 del 1999: programmazione didattica, ecc.

Sempre il d.lgs. 112, poi, all'art. 139 prevede esplicite funzioni di Comuni e Province, tra cui le azioni di supporto per garantire la continuità in verticale e in orizzontale tra i diversi tipi di scuole.

3. Un possibile modello: la legge 328 del 2000 (quadro) sui servizi sociali

Insomma le questioni sono molte e, come ho detto inizialmente, tutto dipenderà in larga misura dall'interpretazione che i Governi daranno a questo decreto perché, come è evidente, sia la Costituzione che le leggi vivono di interpretazioni.

Un buon modo di affrontare l'interpretazione potrebbe essere quello di rifarsi al modello di "integrazioni", introdotto con la famosa legge quadro sui servizi sociali, dove il concetto di integrazione veniva correttamente inteso, nel senso che veniva interpretato alla luce dei principi costituzionali prima richiamati.

Anche in quella legge, infatti, si perseguiva l'integrazione tra gli interventi di servizio sociale e gli interventi sanitari, considerando l'integrazione sociosanitaria uno degli strumenti di sviluppo del sistema integrato ed indicando la strada dell'unitarietà del processo programmatico e, dunque, la

strada di una *necessaria concertazione* tra enti territoriali e attori pubblici e privati che concorrono all'erogazione delle prestazioni.

Sull'integrazione sociosanitaria il Consiglio dei Ministri adottò un Atto di indirizzo e coordinamento (d.p.c.m. 14 febbraio 2001) che chiarì i diversi livelli di competenze.

La duplice integrazione che attraversa tutto il sistema di erogazione delle prestazioni sociali e sanitarie dà vita ad un impianto che, rispetto al passato, presenta almeno due grandi cambiamenti.

Il primo cambiamento consiste nel passaggio da un'offerta dominata dal sussidio economico a quella centrata sul servizio alla persona e alla famiglia.

Questo aspetto, oggetto peraltro anche di accese critiche in quanto ritenuto foriero di una diminuzione di diritti direttamente azionabili, costituisce tuttavia un mutamento di rotta anche culturalmente interessante: il passaggio da uno Stato assistenzialistico ad uno Stato solidaristico.

Il secondo cambiamento consiste nel passaggio da servizi per le persone che vivono in condizione di grave marginalità a servizi che interessano potenzialmente tutti. L'idea di un disegno complesso centrato sulla tutela delle persone e delle famiglie (come chiaramente esplicitato sin dal primo comma dell'art. 1 per cui: "*La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali (...)*") si basa non solo sulla definizione di obiettivi prioritari e sulla disciplina di istituti particolari, ma altresì su due importanti pilastri sui quali, in qualche misura, dovrebbe reggersi il sistema: la costruzione di un organico sistema di competenze territoriali e la definizione delle figure e delle competenze professionali destinate ad operare in materia.

Per quanto riguarda il primo pilastro, sia il d.lgs. n. 112 del 1998, sia la legge quadro n. 382 del 2000 si preoccupano di coordinare (non senza contraddizioni) i livelli di competenza degli enti territoriali in materia, definendo nello stesso tempo i criteri di priorità degli interventi degli stessi enti territoriali (poi specificamente delineati nel *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003* approvato dal Consiglio dei Ministri il 4 aprile 2001 e, soprattutto, nel d.p.c.m. 14 febbraio 2001 recante *Atto di indirizzo e coordinamento sull'integrazione socio-sanitaria*).

4. La necessità di "correggere" e "integrare" il decreto legislativo n. 65

A questo punto, dunque - e per rientrare a tutto tondo nel sistema costituzionale e istituzionale vigente – occorre che il d.lgs. n. 65 venga in qualche misura integrato e corretto dal Governo.

La prassi istituzionale, perlomeno da 10 anni, del resto va in questa direzione: il Governo adotta un decreto legislativo e, dopo averne iniziato l'attuazione e verificato l'impatto con i diversi attori istituzionali implicati nell'attuazione, adotta dei c.d. decreti correttivi e integrativi, in cui corregge il tiro o modifica alcuni punti che si dimostrano irrealizzabili o di difficile attuazione.

Nel caso specifico - sulla scorta della già nota costruzione del sistema integrato dei servizi sociali effettuato con la legge 328 del 2000 - si potrebbe adottare un decreto correttivo che specifichi in maniera precisa le competenze della Regione (e degli altri enti locali) nella costruzione del sistema integrato 0-6 anni; ovvero che deleghi alla Regione le funzioni per la realizzazione dell'integrazione.

Questa seconda ipotesi, consentirebbe, peraltro, di rispettare appieno la normativa costituzionale e di conferire al sistema quel necessario grado di flessibilità e di differenziazione: ogni Regione potrebbe costruire il sistema integrato secondo le sue specificità.

Per le Regioni che non rispettassero la previsione legislativa si potrebbe immaginare il potere sostitutivo dello Stato.

5. Il regionalismo differenziato

L'ultima questione riguarda la possibilità del regionalismo differenziato come modalità di gestione del sistema di educazione ed istruzione.

Come noto la Regione Lombardia ha siglato una Bozza di Intesa con il Governo che riguarda anche la materia dell'istruzione e in forza della quale, nel caso l'Intesa venisse ratificata dal Parlamento, consentirebbe sicuramente, entro il quadro di principi costituzionali, di gestire "in proprio" il sistema di educazione e di istruzione.

In quella futuribile (al momento mi pare molto futuribile) prospettiva lo stesso d.lgs. n. 65 sarebbe revocato, potendo la Regione decidere autonomamente se seguirlo, se modificarlo pur mantenendo l'impostazione generale, o se, infine, abbandonarlo del tutto.

La continuità dei servizi 0-6 anni: esperienze di buone pratiche a confronto.

Flavio Merlo³

Nella relazione della professoressa Poggi abbiamo avuto una serie di coordinate normative; nel mio intervento cercherò di dare carne a queste coordinate, evidenziando - la professoressa lo ha già sottolineato - come in tante realtà, in tanti territori e nella regione lombarda in modo particolare c'è già tanta vita su questa materia, ci sono già tante esperienze da raccontare e a cui guardare.

Il mio intervento si svilupperà in quattro punti.

Innanzitutto illustrerò alcuni dati macro per cercare di fotografare questa situazione a macchia di leopardo, per cui l'Italia non presenta una grande omogeneità dal punto di vista dei servizi per l'infanzia.

Successivamente condividerò alcune coordinate teoriche che guidano gli studi e le ricerche del Centro di Ateneo dell'Università Cattolica.

Quindi, partendo dalle ricerche empiriche che abbiamo condotto in una serie di realtà, illustrerò come si siano sviluppate esperienze molto differenziate in tema di continuità 0-6 anni.

In particolare metterò al centro il ruolo della famiglia e la capacità dei servizi di coinvolgerla in modo attivo e propositivo, attraverso la presentazione di alcune buone pratiche.

Occorre fare una premessa fondamentale, senza la quale il mio intervento potrebbe essere equivocado; buona parte dei dati che vi illustrerò fanno riferimento all'universo delle scuole dell'infanzia paritarie, degli asili nido privati.

1. Lo scenario di riferimento: i dati

Per quanto riguarda il percorso formativo 0-6 anni, sarebbe più giusto parlare di due segmenti 0-3 + "3-6", perché, come giustamente ha detto la professoressa Poggi, noi siamo di fronte a due livelli di servizi completamente diversi: uno che insiste sui servizi sociali, sostanzialmente sull'assistenza e

³ Sociologo, Centro di Ateneo Studi e Ricerche sulla Famiglia, Università Cattolica del S. Cuore – Milano.

sulla legge 328 del 2000; l'altro che appartiene al sistema di istruzione. La legge 328 richiama più volte la famiglia, non solo come ambito principale che deve soddisfare i bisogni dei soggetti, ma anche come modello a cui ispirarsi nella progettazione e nell'erogazione dei servizi, e quindi può essere davvero un bel punto di riferimento.

2. La famiglia al centro: un metodo di lavoro

Illustrerò le coordinate teoriche derivanti dalla sociologia relazionale a cui si riferisce l'attività del centro di Ateneo di Studi e Ricerca sulla Famiglia della Università Cattolica.

3. Le famiglie e i servizi 0-6 anni: il lavoro di ricerca

Parlerò dei dati che sono emersi da una serie di ricerche che partono dal 2011 e che consentono una fotografia longitudinale del fenomeno.

4. Buone pratiche a confronto: l'alleanza educativa

Le buone pratiche non vanno utilizzate come istruzioni per l'uso, ma come ipotesi di lavoro che ogni realtà educativa deve verificare e declinare rispetto al contesto in cui si trova.

1. Lo scenario di riferimento: i dati

Per necessità devo "mescolare" il riferimento specifico ai due interventi per gli 0-3 anni e i 3-6 anni a causa di un vincolo statistico: i dati della scuola dell'infanzia hanno come fonte il MIUR, i dati che invece riguardano gli 0-3 anni provengono da fonti amministrative di livello locale. Pertanto quest'ultimo tipo di dati è molto più difficile da recuperare, perché le fonti sono più rarefatte e disperse.

Inizio a trattare la scuola dell'infanzia considerando quante sono le scuole statali e paritarie e quanti gli alunni in Italia e in Lombardia.



LO SCENARIO DI RIFERIMENTO (3-6 anni)

	Scuole dell'infanzia statali		Scuole dell'infanzia paritarie		Totale	
	Alunni	Scuole	Alunni	Scuole	Alunni	Scuole
Lombardia	110.493	1.334	139.893	1.733	250.386	3.067
Italia	919.091	13.336	541.447	9.066	1.460.538	22.402

Fonte MIUR, settembre 2018

3

Complessivamente gli alunni che frequentano la scuola dell'infanzia in Italia sono un milione e mezzo tra scuole dell'infanzia paritarie e scuole dell'infanzia statali. Sono dati del MIUR riferiti al settembre 2018.

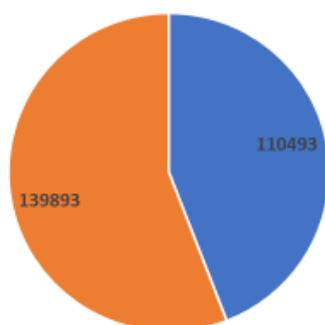
In Italia le scuole dell'infanzia paritarie sono 541.447, di cui 139.893 in Lombardia.



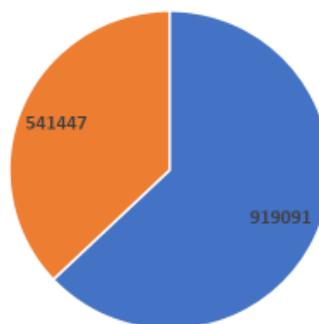
LO SCENARIO DI RIFERIMENTO (3-6 anni)

Alunni Lombardia (55,8% nelle paritarie)

Alunni Italia (37,1% nelle paritarie)



■ Alunni statali ■ Alunni paritarie



■ Alunni statali ■ Alunni paritarie

Fonte MIUR, settembre 2018

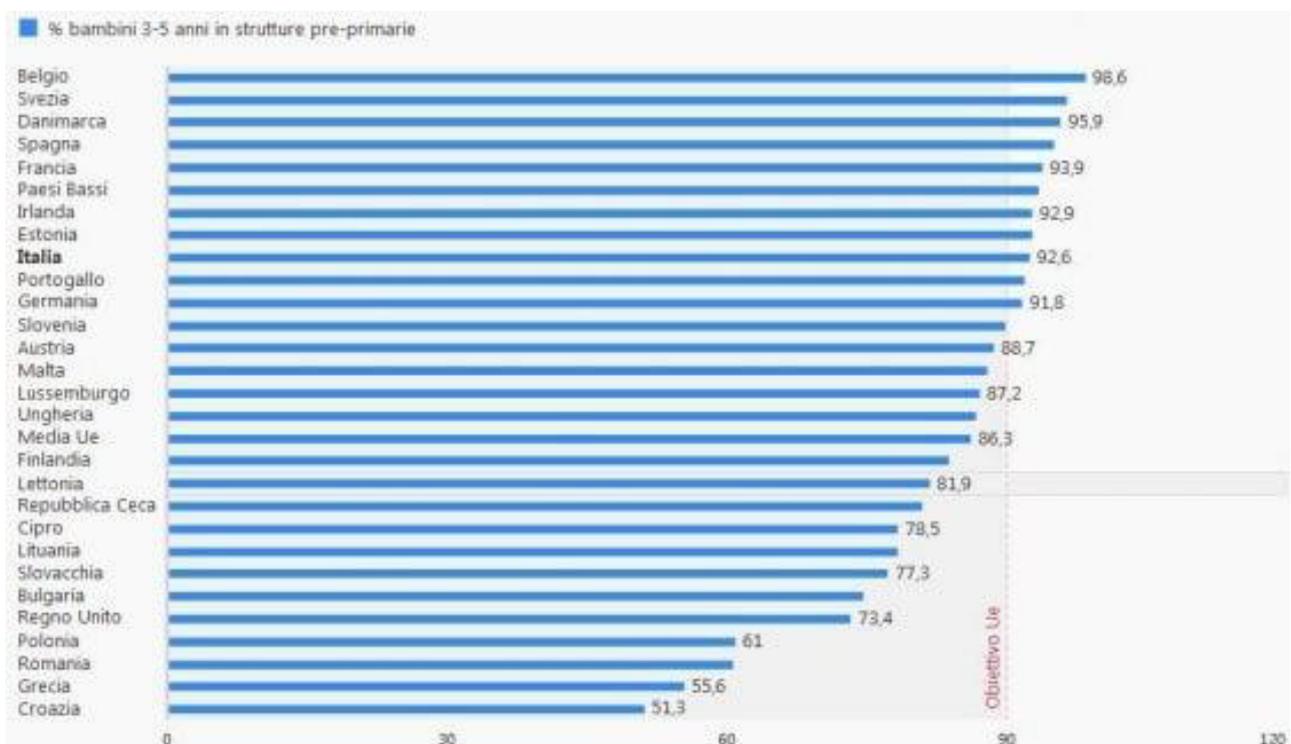
4

In Lombardia, nelle scuole dell'infanzia, il 55,8% dei bambini sono nella scuola paritaria; questo dato scende di quasi 20 punti se invece facciamo riferimento all'Italia, dove solo il 37% dei bambini è nelle scuole paritarie.

Perché mi sto soffermando così tanto su questo dato? Perché desidero sottolineare come qui ci sia una attuazione pratica della sussidiarietà orizzontale che – come noto - ha bisogno di una società civile viva. Si può predicare la sussidiarietà orizzontale come metodo di lavoro per progettare e implementare le politiche, ma se non ci sono corpi intermedi vivi, si resta a un livello solo intenzionale e astratto.

Questi dati ci dicono che in Lombardia ci sono esperienze più che decennali e a volte addirittura secolari soprattutto nel segmento della scuola dell'infanzia. Il dato statistico segnala e conferma l'esistenza di un insieme di soggetti pro-attivi, fortemente motivati a dare un contributo diretto alla soluzione dei problemi, arricchendo il sistema delle relazioni sociali delle singole comunità e dei singoli territori. Senza questa intraprendenza la sussidiarietà orizzontale non potrebbe decollare; resterebbe solo la sussidiarietà verticale che però opera solo secondo logiche istituzionali.

In Lombardia, il legislatore regionale conosce le risorse sociali presenti nei singoli territori ed è incentivato a sostenerle e a promuoverle.



FONTE: Eurostat

(ultimo aggiornamento: martedì 6 maggio 2018)

Procedendo nei dati, metto a confronto l'Italia con gli altri Paesi UE. Nel nostro Paese, la copertura del segmento 3-6 anni raggiunge il 92,6% della popolazione dai 3 ai 6 anni, quindi ben al di sopra dell'obiettivo del 90% richiesto dall'Unione Europea. Un dato inferiore a quelli del Belgio, della Svezia o della Danimarca ma si tratta decisamente di una copertura significativa che copre quasi per intero (93%) il segmento di popolazione interessato.

Se osservo il segmento 0-3 anni rilevo che le cose sono decisamente diverse. Prima di entrare nel merito dei dati, occorre però aprire una breve parentesi.

Sullo sfondo del d.lgs 65 e di queste mie considerazioni c'è la questione del "mondo del lavoro", ovvero la constatazione che in gran parte delle famiglie entrambi i genitori hanno bisogno di lavorare, ma le aziende, con buona pace di chi pensa che le cose siano cambiate rispetto a qualche decennio fa, non tengono in debita considerazione questo aspetto.

Pochi giorni fa sono stato a visitare un paio di asili aziendali di un grande gruppo torinese; l'impresa si è attivata per favorire la conciliazione tra i tempi di lavoro e i tempi degli impegni di cura, ma ho anche registrato le lamentele di alcune lavoratrici: "Mi spostano da una unità locale all'altra, quando io sarei molto più comoda a restare nell'unità locale vicino a dove abito."

Benissimo il nido aziendale. Ma le politiche del personale dovrebbero intercettare i bisogni delle famiglie anche con altre modalità, talora meno dispendiose e più efficaci, soprattutto per la fascia dei 0-3 anni.

Una mamma mi diceva che quando ha avuto due gemelli, ha dovuto lasciare il lavoro perché sostanzialmente l'azienda non l'ha messa nelle condizioni di continuare a lavorare e aggiungeva "Mio marito lavora tutto il giorno, con orari fino a tardi; l'azienda non si accorge che gli uomini sono anche genitori. Sono da sola perché a mio marito non viene concessa quella serie di opportunità di cui invece io avrei tanto bisogno come moglie mamma donna".



LO SCENARIO DI RIFERIMENTO (0-3 anni)

«Nell'anno educativo 2014/15 sono state censite sul territorio nazionale 13.262 unità che offrono servizi socio-educativi per la prima infanzia, il **36%** è **pubblico** e il **64%** **privato**. I posti disponibili, in tutto 357.786, coprono il **22,8%** del potenziale bacino di utenza (i bambini sotto i tre anni residenti in Italia)

Dal punto di vista del tipo di servizio offerto prevalgono nettamente **i nidi o micronidi**, che rappresentano l'**80,5%** dei posti disponibili sull'intero territorio nazionale, il **10,5%** si trova nelle **sezioni primavera**, quelle cioè che accolgono bambini di 24-36 mesi all'interno delle scuole dell'infanzia, mentre i cosiddetti "**servizi integrativi per la prima infanzia**" (nidi in contesto domiciliare, spazi gioco e centri per bambini e genitori) contribuiscono con un **9%** all'offerta complessiva.»

(ISTAT, 12 dicembre 2017)

6

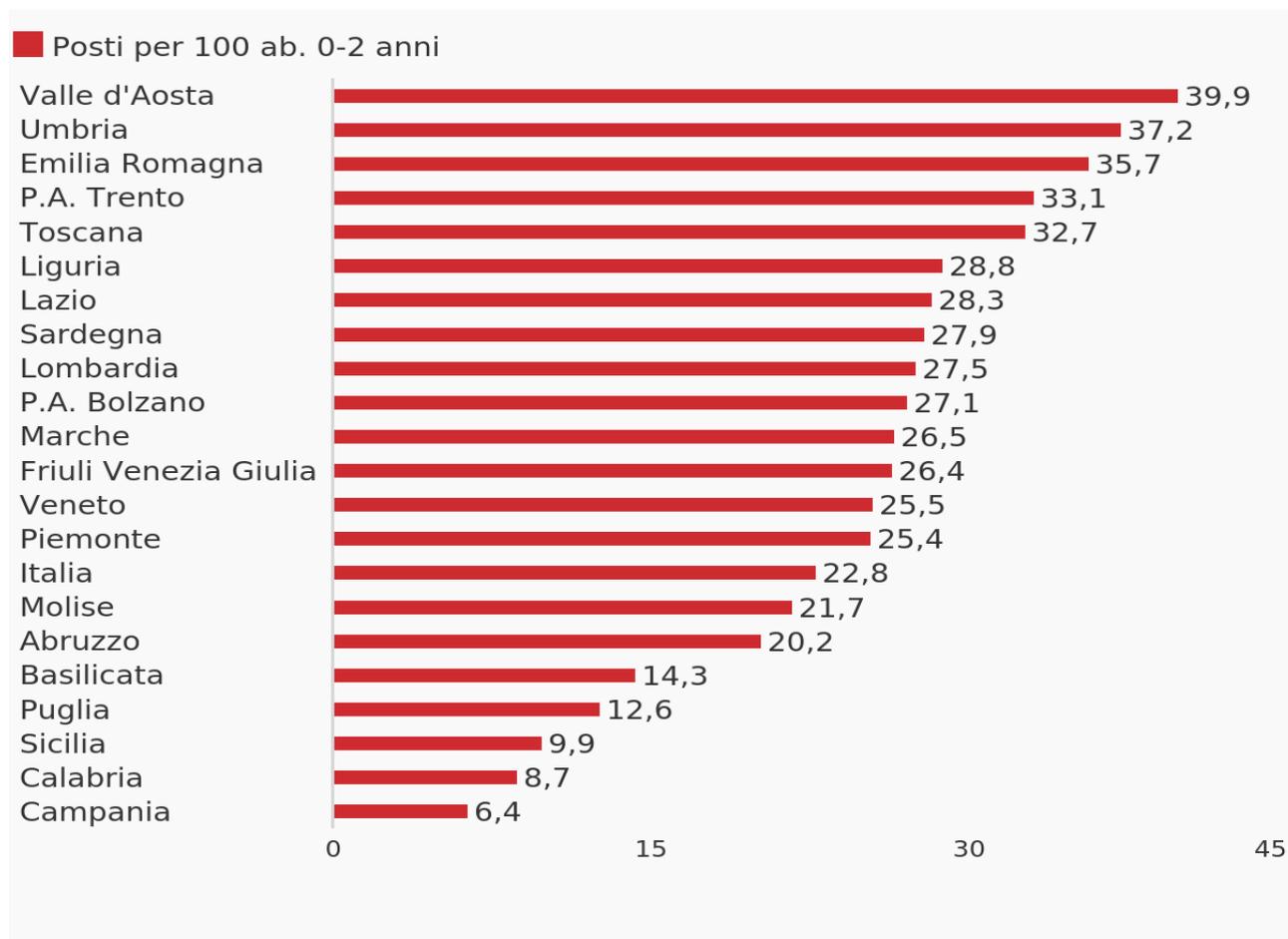
Passo ora ai dati del segmento 0-3 anni. Non sono dati aggiornatissimi, perchè provengono da rilevazioni dell'Istat sui servizi per la prima infanzia, effettuate nel 2015 e pubblicate nel 2017. Il primo elemento di riflessione è la tipologia dei gestori: il 36% sono pubblici, il 64% privati. L'insieme di questi interventi non colma però l'intero bisogno. Di che servizi si tratta? Per l'80% si tratta di nidi e micronidi a cui si aggiungono le "sezioni primavera", che accolgono i bambini dai 24 ai 36 mesi, intercettando però solo una piccola parte della domanda di servizio da parte delle famiglie. A questo proposito, occorre esplicitare l'importanza di un'altra variabile, che riguarda i costi diametralmente diversi dei servizi dedicati agli 0-3 anni e i costi dei servizi per i 3-6 anni, con un rapporto di 2 a 1. Le "sezioni primavera" hanno fatto in qualche modo da ammortizzatore dei costi, ma in modo ancora troppo limitato.

Particolare attenzione meritano i servizi integrativi per la prima infanzia che rappresentano il 10% dei servizi complessivi: si tratta di nidi in contesto domiciliare, servizi di tagesmütter, spazi di gioco, centri per bambini e genitori.

Nel d.lgs 65 si prevede che nei "Poli dell'infanzia" possano essere compresi non solo i servizi istituzionalizzati per l'infanzia ma tutti quei servizi che possono intercettare i bisogni di famiglie che hanno bambini dagli 0 ai 6 anni.

Nei Poli potrebbero esserci dei servizi diversi da quelli che abbiamo normalmente in testa. Servizi che in Lombardia sono già presenti in modo più diffuso di quanto accade nel resto del territorio nazionale.

Si pensi per esempio ai servizi part-time che avrebbero anche dei costi inferiori.



Se osserviamo i dati ISTAT relativi ai servizi che coprono il segmento di età 0_3 anni vediamo una diversità impressionante tra le nostre regioni. L'obiettivo del 30% di copertura fissato dall'Unione Europea per il 2020 viene raggiunto da poche regioni italiane: Toscana, Emilia, Valle d'Aosta. Tra queste regioni e quelle del sud c'è un abisso! Ci sono delle regioni con velocità completamente diverse. Mi permetto di fare una sottolineatura sulle ultime quattro Regioni. Secondo i dati Eurostat del maggio 2018 le quattro regioni – Puglia, Sicilia, Calabria e Campania -, ultime per servizi dedicati alla prima infanzia, sono le regioni europee con il tasso di occupazione femminile più basso d'Europa. Sono le ultime a livello europeo, non solo italiano e il primato negativo spetta alla Sicilia con un tasso di occupazione femminile attestato sul 29,2%.

Questo, in sintesi, lo scenario; uno scenario molto diverso tra 0-3 anni e 3-6 anni: diverso per competenze, per tipo di servizi presenti e per copertura. Da qui la difficoltà di sviluppare una riflessione complessiva sul segmento 0-6.

2. La famiglia al centro: il metodo di lavoro

Entro ora in merito all'attività del Centro di Ateneo Studi e ricerche sulla Famiglia dell'Università Cattolica di Milano.



2. LA FAMIGLIA AL CENTRO (coordinate teoriche)

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore
**Centro di Ateneo
Studi e Ricerche
sulla Famiglia**

- La **familizzazione** dei servizi significa che l'utente non viene considerato recettore passivo di un servizio, piuttosto all'utente-cittadino è riconosciuta la possibilità di essere co-produttore. Questo passaggio da utente a **co-produttore** implica la "capacitazione" della persona, che deve imparare ad usare e a gestire le sue risorse nella relazione verso la vita autonoma e riflessiva
- I servizi alla persona e alla famiglia devono diventare **servizi relazionali**, dove il benessere del soggetto e delle sue relazioni non può che essere prodotto e fruito assieme, tra utenti e operatori. In questo senso è cruciale la capacità di sviluppare e rigenerare **capitale sociale**, inteso come relazioni buone, supportive, fiduciarie e vitali.

8

Innanzitutto dobbiamo capire quali sono le coordinate teoriche di riferimento, cioè qual è il tipo di sguardo su questi servizi. Sono semplicemente servizi dove parcheggiamo i bambini o sono invece dei servizi che vogliono dare un certo tipo di risposta alle famiglie e con le famiglie? I principi che hanno guidato il nostro lavoro di indagine e di formazione in questi anni sono due attingendo alla sociologia relazionale e a numerose esperienze e scuole di pensiero presenti soprattutto negli USA.

Il primo principio è che il genitore non è semplicemente un cliente che va, prende un servizio e se lo porta a casa. Viene all'asilo, porta il bambino, lo lascia lì e poi lo viene a riprendere. Il genitore, piuttosto, può essere considerato come un coproduttore del servizio stesso. E' l'idea di welfare generativo, secondo cui le famiglie non partecipano solo alle proposte dei servizi, ma vanno coinvolte nella vita dei servizi.

Il secondo principio sottolinea che tutti i servizi alla persona debbano essere in grado di creare relazioni, cioè capitale sociale. Il fatto che delle famiglie portino il loro bambino nella medesima scuola può essere una grande occasione per rendere più bella e più inclusiva la società, più bello e inclusivo quel territorio. Non si tratta solo di dare un servizio per i bambini, perché, nel momento in cui si accoglie un bambino si accoglie la sua famiglia, in toto. Questa accoglienza non può non

generare relazioni; se non le genera dobbiamo farci qualche domanda, perché abbiamo un potenziale che non viene utilizzato.

3. Le famiglie e i servizi 0-6 anni: il lavoro di ricerca

All'interno di queste coordinate si colloca il nostro lavoro sul campo: dal 2011, in collaborazione con il consorzio Pan, che a sua volta raccoglie alcuni network di cooperative, abbiamo condotto indagini sul segmento 0-3 anni (gli asili nido) e nell'ultimo biennio (2018-2019) è in atto la ricerca "Bambini dalla periferia al centro" legata al bando della prima infanzia "Con.pera". In questi lavori abbiamo via via incontrato operatori e famiglie, in modo particolare del segmento 0-3 anni, ma in questa seconda fase anche parecchi operatori che lavorano nei "Poli per l'infanzia".

In vista di questo nostro incontro, abbiamo raccolto appositamente delle informazioni presso le 18 strutture, aderenti a vari network che hanno contribuito alla preparazione di questo Convegno. Possiamo considerare questo esperimento come embrione di un lavoro da portare avanti insieme su più larga scala, perché soltanto se si conosce si può intervenire sul serio.



LA FAMIGLIA AL CENTRO (dalla teoria alla ricerca-intervento: percorsi di lavoro)

- Dal 2011 ad oggi ricerche «con e per le famiglie dei bambini» iscritti agli asili nido aderenti al consorzio PAN;
- 2018/2019 ricerca e formazione nell'ambito del progetto «Bambini: dalla periferia al centro» in collaborazione con CON.OPERA nell'ambito del bando Prima Infanzia;
- Rilevazione ad hoc presso 18 strutture aderenti a vari network (FISM, Liberi di educare...)

9

Per documentare le esperienze in atto partiamo dai dati emersi dalla ricerca condotta per il Consorzio Pan, su un campione non casuale di 457 famiglie, che utilizzano asili nido gestiti da strutture paritarie del privato-sociale.



3. LE FAMIGLIE E I SERVIZI

evidenze dalla ricerca: i criteri di scelta

	Per nulla %	Poco %	Abbastanza %	Molto %
VICINANZA A CASA O AL POSTO DI LAVORO	10,9	9,8	32,1	47,3
CONDIVISIONE DELLA PROPOSTA EDUCATIVA	4,1	9,6	44	42,3
ERA STATO CONSIGLIATO DA ALTRE PERSONE (AMICI...)	23,6	15,1	28,5	32,9
CONOSCENZA DIRETTA	59,6	9,2	7,3	23,6
SODDISFA ESIGENZE FAMIGLIARI (ORARI, SERVIZI...)	7,6	8,7	39	44,7

Ns elaborazioni, campione di 457 famiglie, PAN, maggio 2017

13

Tra i risultati di questa indagine merita anzitutto considerare i motivi che hanno spinto le famiglie a mandare i loro bambini “proprio in questa struttura”. L’86% dei genitori (contando le risposte molto+abbastanza) ha detto di aver scelto la struttura perché ne condivide la proposta educativa. Siamo evidentemente in presenza di una proposta educativa chiara, che però è stata scoperta e verificata dai genitori cammin facendo: all’inizio hanno dato credito ai gestori e agli educatori, poi, con l’andar del tempo, sono giunti ad una vera e propria condivisione. L’iniziale “atto di fede” è stato, in concreto, rafforzato da una serie di segnali, il primo dei quali è lo “star bene del bambino”.

Non meno importanti, ai fini della scelta genitoriale, sono anche gli aspetti legati alla logistica, ovvero alla “vicinanza a casa o al posto di lavoro” (indicata dall’80%) e agli “orari” (indicati dall’83% degli intervistati): queste due opzioni raggiungono in effetti il massimo dei consensi (molto importante: 47,3 e 44,7%). Per l’età dell’infanzia gli aspetti logistici sono molto importanti come ha segnalato un genitore dicendo: “ci sarà anche una bellissima esperienza, ma se è dell’altra parte di Milano la lasciamo fare ad altri, perché il primo problema è portare a destinazione il bambino e poi riprenderlo per tornare a casa”. Perché una proposta sia attrattiva è assai importante che gli orari siano adeguati alle esigenze della famiglia. Nella scelta della struttura a cui rivolgersi, le famiglie considerano, in egual misura, l’affidabilità dell’ambiente educativo e la corrispondenza con le proprie esigenze pratiche, legate alla vita quotidiana.



LE FAMIGLIE E I SERVIZI il coinvolgimento delle famiglie

	Per nulla %	Poco %	Abbastanza %	Molto %	Non so %
Nella gestione e nell'organizzazione del servizio	9,5	29,5	40,3	17,8	2,9
Nella programmazione/realizzazione di attività didattiche particolari per i bambini	5,4	21,9	40,3	29,8	2,5
Nella programmazione/realizzazione di attività socializzanti (feste, ...)	3,5	13	37,5	45,7	0,3
Nella definizione del progetto educativo dei figli	9,2	20,3	45,7	22,9	1,9
Nella valutazione/verifica del raggiungimento degli obiettivi previsti nel progetto educativo	5,7	19,1	41,1	31,2	2,9
Nella ideazione di percorsi formativi rivolti ai genitori	10,2	22,6	41,1	23,2	2,9

Ns elaborazioni, campione di 457 famiglie, PAN, maggio 2017

14

Una seconda batteria di domande ha riguardato il tipo e il grado di coinvolgimento delle famiglie, che rappresenta per noi un elemento molto importante per valutare la qualità dell'esperienza educativa. La somma delle risposte positive (molto+abbastanza importante) supera sempre il 55% dei consensi: la maggioranza dei genitori (83%) è contenta di essere coinvolta nella programmazione e nella realizzazione di attività socializzanti (vedi feste e dintorni). Il 72% gradisce la partecipazione alla valutazione/verifica degli obiettivi previsti nel progetto educativo; il 70% è disponibile a realizzare attività didattiche particolari per i bambini. I gestori e i responsabili del progetto educativo sono soliti organizzare proposte formative per i genitori ma spesso e volentieri non c'è grande adesione, vuoi per gli orari, vuoi per le difficoltà delle famiglie con bambini piccoli; non va però trascurato il fatto che i percorsi formativi vengono spesso pensati dagli educatori e dagli operatori senza un'adeguata considerazione dei bisogni delle famiglie e la valorizzazione di quanti sarebbero disponibili a partecipare all'ideazione. Meno avvertito è il coinvolgimento nella gestione e organizzazione del servizio perché risulta indubbiamente più impegnativo e per certi aspetti difficile se non si possiedono le competenze necessarie; si tratta, in ogni caso, di un segnale importante per tutti i gestori interessati a rendere le famiglie realmente co-protagoniste nei diversi aspetti dell'opera educativa. I rispettivi ruoli non vanno di certo confusi, ma le famiglie non vanno ridotte a semplici "clienti", altrimenti, addio alleanza educativa.



LE FAMIGLIE E I SERVIZI il coinvolgimento e la partecipazione

Indice di coinvolgimento

	%
Basso	27,1
Medio	40,4
Alto	32,5
totale	100,0

Indice di partecipazione

	%
Basso	14,8
Medio	37,1
Alto	48,1
totale	100,0

Ns elaborazioni, campione di 457 famiglie, PAN, maggio 2017

15

E' importante non confondere il coinvolgimento con la partecipazione. Attraverso una serie di domande ad hoc è stato possibile distinguere queste due dimensioni e la loro intensità: l'indice di coinvolgimento è risultato basso nel 27% dei casi a fronte di un indice di partecipazione complessivamente più elevato. Un servizio è veramente attento alla famiglia, quando la considera come co-produttore e non solo come cliente.



LE FAMIGLIE E I SERVIZI promuovere relazioni, destare fiducia

Indice di relazionalità familiare	%
Basso	54,8
Medio	37,2
Alto	8,0
totale	100,0

Indice di impegno civico	%
Basso	56,2
Medio	38,6
Alto	5,2
totale	100,0

Indice di capitale sociale	%
Basso	16,6
Medio	54,5
Alto	28,9
totale	100,0

Ns elaborazioni, campione di 457 famiglie, PAN, maggio 2017

16

Come ho già detto, un luogo che accoglie i bambini è un luogo che dovrebbe essere in grado di generare relazioni anche le loro famiglie; anche questo aspetto può essere sottoposto a misurazione, con risultati particolarmente interessanti a livello di valutazione e di ri-progettazione. Per brevità, mi lito qui a illustrare solo “l’indice di relazionalità familiare” e “l’indice di capitale sociale”. L’indice di relazionalità familiare ci dice “quanto le famiglie interagiscono tra loro” ed è stato misurato attraverso indicatori molto vari, comprendenti la partecipazione al “gruppo whatsapp”, il “ti porto a casa i bambini”, “ci salutiamo quando vado a prendere i bambini”, “andiamo al parco a giocare”. L’indice di relazionalità è prevalentemente basso in 58 casi su 100; un risultato che non stupisce, però. Al nido infatti la relazionalità familiare è molto difficile perché i bambini hanno caratteristiche un po’ particolari. Innanzi tutto non sono ancora amici tra loro; nella scuola dell’infanzia questa possibilità diventa invece più elevata, perché il bambino dice “invitiamo a casa Tizio o Caio”. Al nido i bambini non si cercano ancora tra loro, sono sostanzialmente autoreferenziali; se non c’è un’iniziativa dei genitori difficilmente il bambino la sollecita. Alla scuola dell’infanzia invece questa situazione è molto diversa, anche logisticamente; se devo portare a casa un bambino del nido debbo avere 2 carrozzine o 2 seggiolini; al contrario, un bambino dell’infanzia lo posso tenere per mano. Sembrano banalità, ma cambiano la vita quotidiana. In pratica, la possibilità di avviare relazioni significative tra i genitori a partire dai loro bambini è più alta nella scuola dell’infanzia che non al nido. Tuttavia, anche in alcune situazione di nido capita che ci sia un giorno alla settimana dove il nido rimane aperto per i bambini e i genitori che vogliono star lì a far merenda insieme. Portarseli via è dura. Si creano così delle condizioni per allargare e intensificare le relazioni tra le famiglie.

Risultati significativamente più positivi sono quelli che riguardano l’indice di capitale sociale che misura l’estensione del reticolo di relazioni sociali che si instaura tra i genitori : “Da quando il bambino frequenta il nido, come vanno le relazioni?” Il livello “basso” resta residuale, mentre il livello “alto” sfiora il 30%. Ciò significa che c’è più interscambio, più collaborazione e (verosimilmente) più fiducia reciproca. I risultati sono confortanti.

All’indagine ad hoc effettuata in vista di questo convegno hanno partecipato 18 scuole per l’infanzia, 8 sezioni primavera, 10 asili nido, 2 micronidi e 1 servizio di tagesmütter; realtà esemplificative della varietà dei servizi e delle proposte in campo. L’insieme delle organizzazioni intervistate coinvolge 2.086 bambini e oltre 270 operatori, e vantano esperienze di lavoro sul campo di ragguardevole durata; permettono dunque di sviluppare la riflessione sul tema, cruciale, della continuità.



- Scuola dell'infanzia paritaria S.Maria – Carate Brianza
 - Scuola dell'infanzia Ferruccio Recalcati - Bresso
- Scuola dell'infanzia Meraviglia Villoresi – Lainate
- Istituto comprensivo Suore Mantellate - Milano
 - Scuola Margherita Tonoli – Monza
- Scuola dell'infanzia Paolo VI – Nido integrato Micromondo – Concesa di Trezzo sull'Adda
 - Scuola dell'infanzia Santa Maria – Trezzo
 - Nido e materna Atelier dei Piccoli – Bologna
- Coop Sociale Giuseppe Cavenaghi – Concorezzo
 - Istituto infantile di Crescenzago – Crescenzago
- Scuola dell'infanzia paritaria Luigi Cislaghi – Milano
 - Fondazione Karis Rimini–Riccione – Riccione
 - Cooperativa sociale Il Pellicano – Bologna
 - Scuola dell'infanzia Imiberg – Bergamo
- Scuola Maria Ausiliatrice e San Giovanni Bosco – Bologna
 - Istituto europeo Marcello Candia – Seregno
- Scuola dell'infanzia Piero e Matilde Cavalli – Villa di Serio
 - Asilo nido e infanzia - Segrate

10

A tutte queste realtà abbiamo inviato un questionario con risposte aperte diviso in due parti: la prima parte dedicata all'identikit dell'organizzazione (parte A), la seconda parte dedicata alle esperienze di lavoro sul campo, con particolare attenzione al tema della continuità educativa dentro alla scuola e tra la scuola e la famiglia (parte B).



SCHEDA A - PROFILO DEL POLO PER L'INFANZIA

1 Denominazione dell'organizzazione

2 Indirizzo

3 Referente del monitoraggio

4 Servizi coinvolti nel Polo per l'Infanzia

5 Anno di avvio del Polo per l'Infanzia

6 Numero di bambini complessivamente coinvolti nel Polo per l'Infanzia

7 Numero di operatori complessivamente coinvolti Polo per l'Infanzia

11



SCHEDA B - L'ESPERIENZA DELLA CONTINUITA' 0_6 ANNI

1. La continuità 0 – 6 anni

1.1 La continuità 0_6 anni come criterio di scelta della progettazione pedagogica

1.2 La continuità 0_6 anni come criterio di scelta dei servizi per l'infanzia da parte delle famiglie

1.3 Il significato della continuità 0_6 anni alla luce della vostra esperienza

1.4 Punti di forza e di debolezza della continuità 0_6 anni

2. La relazione operatori-famiglie nei Poli per l'Infanzia

2.1 La partecipazione delle famiglie tra proposta dei servizi e adesione dei genitori

2.2 Il coinvolgimento delle famiglie nella progettazione pedagogica dell'offerta formativa

3. Il significato dell'alleanza educativa tra operatori e famiglie nei Poli per l'Infanzia

4. La continuità nei Poli per l'Infanzia come occasione di relazione tra genitori

12

I dati raccolti sono di tipo qualitativo ed esprimono il punto di vista dei gestori invece che quello dei genitori come nell'indagine PAN esaminata in precedenza. I risultati che vi presento hanno un valore sintomatico, indicano buone pratiche, ma non vanno considerati come istruzioni per l'uso.

Le frasi riportate tra virgolette sono tratte dalle schede che abbiamo raccolto in parte da questa rilevazione ad hoc e in parte dai focus group condotti nelle strutture analizzate in altre ricerche.

4. Buone pratiche a confronto: l'alleanza educativa

La questione della continuità educativa – citata in più passaggi anche dal d.lgs. 65 – corrisponde ad un bisogno trasversale che accomuna i bambini, le famiglie, le strutture educative e scolastiche, così come le istituzioni che presiedono all'organizzazione del sistema di cura e formazione.

“Già che hai la scuola dell'infanzia perché non facciamo anche qualcosa per i più piccoli”? quindi non dai più piccoli ai più grandi, ma dai più grandi ai più piccoli”. La genesi normalmente è stata questa. Talvolta si è partiti con una “sezione primavera”, poi si è aperto il nido e infine ci si è dedicati anche ad altri servizi.

Il punto di partenza è rappresentato, in alcuni casi, dalla domanda delle famiglie rivolta alle strutture educative già utilizzate; “Abbiamo questo bisogno, tu ci stai dando una risposta che è buona, perché non la allarghiamo, perché non le diamo continuità?”



4. BUONE PRATICHE A CONFRONTO

1. La continuità come risposta al bisogno delle famiglie
2. Una molteplicità di proposte tra cui scegliere
3. La continuità nella discontinuità
4. La continuità pedagogica non è una somma di servizi
5. La continuità non come delega ma come opportunità relazionale
6. La continuità sul territorio

17

Le risposte a queste domande possono assumere forme diverse: non coincidono necessariamente con il nido, ma possono prevedere l'avvio di centri per i bambini e le famiglie o di servizi di tagesmütter. La cosa importante per le famiglie sarebbe poter scegliere la soluzione più appropriata o una combinazione tra più soluzioni, in funzione delle esigenze mutevoli nel tempo. Il Polo non è il nido più la scuola dell'infanzia, deve rispondere alla fascia 0-6 anni e dunque deve prevedere la pluralità dei servizi idonei a questa fascia di età.



4.1 La continuità come risposta al bisogno delle famiglie

- «La nostra struttura accoglie i bambini e le bambine dai 10 mesi ai sei anni in quanto al suo interno vi sono presenti sia il Nido sia la Scuola dell'Infanzia. La scelta di istituire il Nido all'interno della struttura è stata fatta nel 2013 per due motivi: **la forte richiesta da parte delle famiglie** del territorio di avere un servizio per i bambini più piccoli e la scelta del Collegio Docenti di promuovere la continuità nel percorso educativo».
- «La nostra scuola dell'infanzia è nata proprio **dalla "spinta" di alcune famiglie** che desideravano continuare l'esperienza fatta all'asilo nido, nel tempo si è confermato questo aspetto come decisivo per almeno un terzo degli utenti, per un terzo è comunque guardato con simpatia e stima (la scelta su altre strutture dell'infanzia è fatta per motivi logistici o economici), altro terzo ritiene le scuole pubbliche del paese adeguate alle loro aspettative».

18



4.2 Una molteplicità di proposte tra cui scegliere

- Asili nido, micro-nidi, sezioni primavera, tagesmutter...

I Poli per l'infanzia possono essere costituiti da un'eterogeneità di servizi alternativi; ciascuna famiglia deve poter scegliere il servizio più adeguato

19

a) *La continuità per i bambini*

La prima forma di continuità va pensata rispetto ai bambini. Se non dobbiamo ridurre il nido al training per la scuola dell'infanzia, non dobbiamo neppure ridurre la scuola dell'infanzia al training per la scuola primaria, perché quello che verrebbe sacrificato è l'esperienza del momento.

Se perdiamo di vista il momento, perdiamo di vista l'esperienza, tutto diventa palestra, allenamento per quello che verrà dopo; l'asilo nido viene allora pensato come preparazione alla scuola dell'infanzia e la scuola dell'infanzia come preparazione alla scuola primaria. Tutto viene pensato come una "palestra" in funzione del dopo, ma non può essere così, soprattutto in una fase della vita molto accelerata, dove il bambino attraversa tutta una rapida successione di cambiamenti. Ho avuto modo di registrare queste dinamiche e queste contraddizioni ritornando a visitare, dopo un anno, alcune strutture entrate a far parte della nostra ricerca, dove la continuità per gli operatori e per i coordinatori è stata pensata in modo estemporaneo del tipo: "*vabbè vediamoci ogni tanto tra quelli dei 0-3 e dei 3-6 anni, a Carnevale, a Natale, facciamo qualche merenda insieme*". In questo caso non si stava perseguendo la condivisione di un'esperienza.



4.3 La continuità nella discontinuità, i bambini

- «Un bambino preso in carico dall'intera COMUNITA' educativa ed educante, all'interno della quale è bello confrontarsi per far emergere punti forza, talenti e fragilità affettive ed emotive. Il bambino viene considerato nel suo PROCESSO di crescita CONTINUO ed UNITARIO che è in sé cambiamento e prevede necessariamente discontinuità».
- «Un lavoro di grande spessore e di aiuto per tutte è stato il lavoro sul curriculum: abbiamo dedicato molto tempo al curriculum in entrata e a quello in uscita, cercando di fare sempre molta attenzione sia al curriculum implicito che a quello esplicito».
- «Detto altrimenti, si osserva il rischio di trasformare la continuità in costante training verso obiettivi successivi trascurando di fatto l'esperienza del qui ed ora».

20

Leggendo le risposte qualitative ai nostri quesiti ho trovato un'espressione molto pertinente, che mi è piaciuta molto: *“non si tratta più di prestarsi lo sguardo, ma di dare continuità allo sguardo”*. Una continuità di sguardo, però, che deve anche, come dire, insistere, trarre forza da un gruppo di operatori e educatori adeguatamente guidati. Questa continuità di sguardo non richiede la presenza degli stessi educatori, quanto la formazione di un'equipe di educatori che condivide finalità, metodi e contenuti. Parliamo in questo caso di una continuità educativa dentro al percorso formativo



4.4 La continuità pedagogica non è una somma di servizi (gli operatori)

- «Si è passati da una gestione autonoma della sezione (rapporto numerico insegnante-bambini 1/26) ad una gestione in compresenza e compartecipazione (rapporto numerico insegnanti/bambini 2/15-20). Le insegnanti sono partite con forza e coraggio, ma anche con tante paure, timori e consapevoli che avrebbero dovuto mettersi in gioco sperimentandosi e “formandosi” direttamente sul campo».
- «Ci chiamiamo tutte “dade”: questo non identifica un ruolo, ma una relazione di affetto, cura e presenza. Il gruppo di tutti gli operatori s'incontra una volta al mese per condividere progettualità e stile di lavoro, ci sono poi i collettivi specifici per Nido e Materna. I vincoli normativi esistenti impongono funzioni, distinzioni e divisioni tra il personale e rispetto lo stesso uso degli spazi che limitano stile e possibilità di azione da sempre caratterizzati da apertura, libertà e responsabilità di adulti e bambini».

21

b) La continuità per i genitori

Dal punto di vista dei genitori la continuità si esercita non solo dentro alla scuola, ma anche tra “dentro e fuori la scuola”; si basa sullo sviluppo di opportunità relazionali (promosse in parte da chi gestisce la scuola) che supera i confini del luogo entro cui nascono. Al netto del fatto che molte realtà educative per la fase 0-6 anni sono nate dalla domanda delle famiglie, si deve constatare che nel periodo che va da 0 a 6 anni dà molte possibilità ai genitori di allargare la loro rete relazionale, uscendo dal proprio isolamento. Oggi c'è parecchia solitudine nelle famiglie, ma attraverso i loro bambini le famiglie hanno la possibilità di creare dei gruppi di aiuto alla vita di tutti i giorni. Laddove c'è quella continuità di sguardo di cui vi dicevo prima, l'asilo, la scuola, il servizio educativo o ricreativo diventano un riferimento per la famiglia, una stella polare per i genitori e tra i genitori



4.5 La continuità non come delega ma come opportunità relazionale (i genitori)

- «Inoltre ha consolidato i rapporti con molte famiglie che fermandosi nella nostra struttura per molti anni (magari anche con fratelli) stanno contribuendo a costruire il volto della scuola partecipando attivamente, coinvolgendosi e facendo propri alcuni principi in modo da dividerli anche con altre famiglie».
- «In base alla nostra esperienza il polo per l'Infanzia rappresenta un riferimento solido, in cui i genitori hanno occasione di incontro e confronto quotidiano non solo con gli insegnanti e gli educatori, ma anche tra loro e dove si possono costruire relazioni significative tra famiglie: dare continuità al bambino rassicura molto anche i genitori poiché, avendo intessuto relazioni di amicizia e fiducia tra di loro, hanno il piacere di poterle consolidare e rafforzare nel corso degli anni».

22

c) La continuità allargata ed estesa

Giunti al termine della fase 0-6 anni la continuità non cessa di essere un'esigenza dei bambini e dei genitori. Che cosa dunque può accadere? Alcuni enti gestori hanno creato già da tempo il percorso 0-10 anni per permettere ai bambini e ai genitori di proseguire la medesima impostazione educativa, con personale docente diverso, accomunato però dallo stesso

“sguardo”. Il patrimonio educativo e il capitale sociale accumulato negli anni precedenti continua dunque a portare frutto tra i diretti protagonisti, allargando la rete delle relazioni e la comunità educante chi vive in uno stesso territorio.



4.6 La continuità sul territorio, oltre lo 0-6 anni

- «Come continuità tra scuola e cittadinanza ci piacerebbe, come più volte espresso in varie occasioni, condividere i nostri incontri con altri genitori e nonni di bambini di età nido –infanzia del territorio come valore aggiunto e come pubblicità per la nostra realtà».
- «Sul territorio esiste una commissione che crea interazione verticale dall’infanzia alla scuola primaria; qui, dicono gli operatori, si osserva una tendenza della scuola primaria a voler scolarizzare le fasi precedenti, facendo passare in secondo piano l’esperienza a favore degli obiettivi».

Il decreto 65 dalla parte di bambini e genitori. Prospettive pedagogiche.

Andrea Bobbio⁴

In educazione, più, più rapido, e prima saranno sinonimi di meglio?

Joan Domenèch-Francesch

1. Sfondi locali ed europei

Il tentativo di costituire un sistema integrato ed unitario di educazione ed istruzione per il segmento 0-6 costituisce una novità per il panorama istituzionale italiano. La architettura storica del sistema pre-scolastico del nostro Paese, infatti, si è fin qui sviluppata in modo del tutto difforme a questo disegno articolandosi secondo un modello cronologicamente diversificato, ripartito in asilo nido (0-3) e scuola dell'infanzia (già scuola materna), per il successivo triennio. Tale modello, consolidatosi negli anni e regolato prima dagli *Orientamenti* (58-69-91) e poi dalle *Indicazioni Nazionali*, ha visto l'affermarsi di un'esplicita curricolarizzazione per il settore 3-6 dai primi anni Novanta, mentre, per quanto concerne l'asilo nido, tale tendenza ha una radice molto più recente (ha ispirato anche un progetto di Prin coordinato da Anna Bondioli) ed è stata accompagnata dal fiorire di servizi (a domanda individuale) diversificati per origine, matrice culturale, statuto contrattuale e modello pedagogico. Nidi tematici; nidi aziendali; micro-nidi; asili nel bosco, *taggesmutter*, *Maison Ouvertes* si sono affermati come organizzazioni alternative/integrative rispetto al nido tradizionale situandosi in una situazione di sempre maggiore prossimità rispetto alle esigenze della famiglia ed alle risorse del territorio. Illuminanti, al proposito, le critiche che Dolto porgeva all'*école maternelle* d'oltralpe: una vera agenzia di **deritmaggio** per lo sviluppo dei bambini, traumatica, intrusiva, violenta. Di qui l'idea della *Maison Verte*, un luogo ove il bambino, anche in presenza della madre, affronta gli altri e si struttura a contatto con i piccoli compagni. Acquisisce così la conoscenza della propria identità e la certezza di essere amato da coloro che l'hanno generato. Ha un padre ed una madre interiori, che lo amano sempre, anche quando è straziato, anche quando ha fatto qualche

⁴ Professore associato di pedagogia generale, Università della Valle d'Aosta-Université de la Vallée d'Aoste.

fesseria. Sa di essere capito e perdonato qualsiasi cosa accada, perché ne ha fatto esperienza quando ha affrontato il mondo esterno accanto al padre o alla madre (Dolto 1994, p. 50).

Al di là di queste esperienze connettive (Centri bambini-genitori, ludoteche, Casa degli orsi) in Italia abbiamo comunque realizzato un sistema a doppio registro: generalizzato per quanto concerne il 3-6, a domanda individuale per lo 0-3. Entrambi, comunque, a frequenza libera, quindi svincolati dall'idea di obbligo scolastico e di una propedeuticità necessaria tra cicli contigui. Questa bipartizione, così netta e definita tra nido e scuola dell'infanzia, è venuta incrinandosi a partire dalla disciplina degli anticipi, introdotta con la legge Moratti. Essa, prevedendo l'ingresso del bambino nella scuola dell'infanzia a 2 anni⁵ e mezzo e nella scuola primaria a 5 e mezzo, spezzava di fatto l'assetto tradizionale determinando una condizione del tutto eterogenea là dove si fossero affermate le pratiche anticipatorie. Nello stesso tempo, prendevano piede le sezioni primavera per i bambini di 24-36 mesi, classi sperimentali contrassegnate da un monoennio specifico, sebbene ambiguamente delineato sotto il profilo pedagogico.

Questo è il panorama istituzionale che contorna lo sfondo delle istanze che sono alla base della legge 107: un panorama frastagliato in cui all'olismo pedagogico (segnato dal tramonto dei grandi metodi che avevano contraddistinto la scuola materna tra metà Ottocento e metà Novecento, da Aporti a Froebel, alle Agazzi passando per Montessori e Pizzigoni) ha corrisposto una politica di formazione degli insegnanti sostanzialmente assente, metodologicamente indifferenziata (se si eccettua il crescente successo registrato dal *Reggio Approach*), segnata dalla fine delle sperimentazioni assistite negli anni Novanta e un debolissimo piano di diffusione delle *Indicazioni nazionali del 2012*.

Sul piano internazionale

Sul piano internazionale, rileviamo tre aspetti fondamentali

- si consolida l'impostazione di marca costruttivista che, da Bruner in poi, accredita il valore dell'interazione precoce tra bambini; della negoziazione tra pari, del rilievo, anche educativo

⁵«Alla scuola dell'infanzia possono essere iscritti secondo criteri di gradualità e in forma di sperimentazione le bambine e i bambini che compiono i 3 anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento, anche in rapporto all'introduzione di nuove professionalità e modalità organizzative» (legge 28 marzo 2003 DPR 20 marzo 2009 n. 89, Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione). Tale provvedimento istituisce il cosiddetto "accesso anticipato" alla scuola dell'infanzia in quanto l'art. 2, c. 2 afferma che «su richiesta delle famiglie sono iscritti alla scuola dell'infanzia, le bambine e i bambini che compiono tre anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento».

dei *caretaker multipli* quali figure di attaccamento non surrogatorie o compensative rispetto a quelle genitoriali. Si consolida poi il paradigma del bambino competente, suffragato tanto dalle acquisizioni degli studi post vygotskijani quanto dall'idea di intelligenze multiple, proposta prima da Bruner (la mente a più dimensioni) e poi da Gardner;

- con il complessificarsi delle reti sociali si afferma il paradigma dell'ecologia dello sviluppo umano, che prevede l'esigenza di elevati livelli di congruenza tra sistemi ecologici discontinui attraverso il coinvolgimento di bambini, famiglie, istituzioni e territorio nell'impresa formativa agevolata, nel suo dispiegarsi da esperienze connettive, da accompagnamenti adulti, da diadi transcontestuali;
- si affermano i format proposti dai documenti a cura dell'Oecd (i rapporti *Starting Strong*) che, a partire da considerazioni di equità e da argomentazione di carattere psico-neurobiologico sostengono l'importanza dell'intervento precoce e decondizionante.

First, policy interest has been motivated by research showing the importance of quality early experiences to children's short-term cognitive, social, and emotional development, as well as to their long-term success in school and later life. The plasticity of early brain development means that investment in ECEC may prevent more costly and less effective remediation later in children's lives. Research showing the link between the quality of provision and children's development has been incorporated into policy objectives to improve existing services. By investing in quality early childhood education and care, countries are seeking to make the most of these early opportunities to promote children's development and learning in order to give them a good start on the road to lifelong learning⁶.

Tali considerazioni, suffragate o da un'astratta biologia o da un intento precocemente decondizionante trovano poi come ulteriore fattore di giustificazione il solito motivo extrapedagogico che fa da *refrain* ai servizi prescolastici, dall'istituzione delle *salle d'asile* in poi: *to promote equal opportunities for men and women to participate in the labour force*. Motivo di per sé non disdicevole ma ascritto a giustificazione di prassi assistenziali piuttosto che a motivazioni schiettamente educative e pedagogiche. Nel campo delle ECEC tale potenziale tendenza di omologazione si presenta, spesso come costruzione normativa di modelli di qualità disincarnati dalle comunità locali, progettati in termini di adesione a una sovra-pedagogia i cui riferimenti sono tutti di carattere neuro-bio-psicologico o al più socio-economico e in cui le componenti estetiche,

⁶ <http://www.oecd.org/education/school/2535215.pdf>

affettive e valoriali sono comprese in una generica pedagogia del *well being*. Un esempio di questa impostazione è ad esempio un documento del 2009 che accentua le valenze compensative dell'ECEC senza esplorare temi quali la solitudine dell'infanzia contemporanea, la monogenitorialità, il bisogno di gioco, creatività e movimento:

L'infanzia è un periodo particolarmente sensibile per lo sviluppo dei bambini. Un'ampia gamma di fattori socio-economici può avere un impatto negativo sullo sviluppo psicologico del bambino e sulle sue possibilità di riuscire a scuola. Questi fattori comprendono: povertà, appartenenza a una classe sociale svantaggiata; basso livello di educazione e analfabetismo funzionale dei genitori; tradizioni religiose associate a una cultura in cui l'alfabetizzazione ha poca importanza. Ogni singolo fattore da solo non può avere effetti negativi decisivi ma è la combinazione di questi fattori di rischio che genera gravi conseguenze negative sullo sviluppo del bambino. L'educazione preprimaria può contribuire molto alla lotta contro gli svantaggi educativi subiti dai bambini, se vengono rispettate alcune condizioni. I programmi di intervento più efficaci associano una educazione intensiva, precoce, incentrata sul bambino e svolta in strutture, a un forte coinvolgimento e a una formazione dei genitori, ad attività educative pianificate a domicilio e a misure di sostegno per le famiglie'. La maggior parte dei ricercatori sono d'accordo sul fatto che la formazione del personale educativo responsabile dei bambini nella ECEC dovrebbe essere di livello bachelor dell'istruzione superiore e comprendere una formazione professionale specializzata⁷.

- Si diffonde l'approccio econometrico (richiamato in seguito da molti studi anche di carattere pedagogico) che attesta la redditività dell'investimento sull'infanzia, una redditività economica da misurarsi in termini di accresciuto valore del capitale umano e di competitività tra stati.

Tutte le ricerche di questi ultimi anni mostrano poi la necessità di individuare precisi criteri di qualità per le istituzioni per l'infanzia, non ultimi quelli legati alla formazione, alla professionalizzazione del personale educativo ed al suo *status* sociale ed economico:

the professionalisation of the early childhood field, with the need to train and remunerate adequately personnel, not least those engaged in the development of the younger children⁸.

Da un lato, quindi, considerazioni di redditività sociale, dall'altro motivazioni legate alla professionalizzazione del personale educativo sembrano animare il dibattito contemporaneo che, sulla scorta delle ricerche europee, si condensa in documenti comparativi di tipo internazionale in

⁷ Eurydice, *Educazione e cura della prima infanzia in Europa: ridurre le disuguaglianze sociali e culturali*, 2009.

⁸ Ivi.

cui i modelli nord-europei si impongono (0-6) come paradigmi vincenti, capaci di affermarsi come dispositivi di *governance* più efficienti sul piano della captazione dei fondi e quindi della loro forza intrinseca all'interno del sistema formativo nel suo complesso. Scrive al proposito Bennet: Per avere una direzione di marcia efficace, occorre dunque, creare delle unità centrali di politiche ECEC con una *massa critica* sufficiente, sostenute da una legislazione e finanziamenti adeguati⁹. Tale concetto è stato ripreso con ancora più forza da Peter Moss il quale, in occasione della presentazione del rapporto OCSE 2006 presso l'Associazione Treelle così si è espresso:

*io sono assolutamente convinto che il futuro dell'educazione della prima infanzia stia in un servizio pienamente integrato da zero a sei anni, piuttosto che in quel servizio frammentato che oggi è ancora molto diffuso*¹⁰.

In tutti i modi, l'elemento di novità che emerge dalle politiche europee è quello di includere il diritto alla fruizione dell'educazione pre-scolastica tra quelli di base da assicurare a tutti i cittadini in modo continuo e generalizzato, come recita lo stesso decreto 65:

Alle bambine e ai bambini, dalla nascita fino ai sei anni, per sviluppare potenzialità di relazione, autonomia, creatività, apprendimento, in un adeguato contesto affettivo, ludico e cognitivo, sono garantite pari opportunità di educazione e d'istruzione, di cura, di relazione e di gioco.

Il rischio di questa dichiarazione di principio è la dissociazione dei termini e delle categorie pedagogiche attribuendo loro un valore polarizzato a seconda che si parli di 0-3 o di 3-6:

- autonomia, apprendimento, istruzione (generalizzate a tutto il segmento 0-6, ma accentuati soprattutto per il 3-6) con esiti anche paradossali per la scuola dell'infanzia che si articola, appunto, per campi di esperienza e non per discipline e che affronta il tema della valutazione in termini contestuali e sistemici piuttosto che in maniera individuale e performativa;
- educazione, cura, relazione, gioco soprattutto per il segmento 0-3. Non si cita la corporeità, il movimento, l'esplorazione, tutti aspetti presuntivamente ridotti al gioco ma che hanno invece una loro ragione autonoma di significato.

Un elemento chiave di questo discorso è poi quello relativo alla generalizzazione dell'offerta formativa, già pienamente raggiunta per la scuola dell'infanzia ma ancora non pienamente diffusa nel segmento 0-3.

⁹ J. Bennett, *Nuove conclusioni politiche tratte da "Starting Strong II". Aggiornamento sulle analisi OCSE per la prima infanzia*, in Reggio Children, Associazione Treelle, *La scuola dell'infanzia, Presentazione del Rapporto OCSE 2006* cit., Seminario 7, Genova 2006 p. 34 (<http://www.treelle.org/files/III/seminario07.pdf>).

¹⁰ P. Moss, *Presentazione del rapporto Ocse, Starting Strong II (2006)* in Reggio Children, Associazione Treelle, *La scuola dell'infanzia*, cit., p. 49.

La strategia di Lisbona, a questo proposito, prevede che, nella UE, i posti disponibili nei servizi per la prima infanzia coprano almeno un terzo della domanda potenziale, cioè il 33% dei bambini sotto i 3 anni. Obiettivo recepito anche dalle leggi italiane, ultimo il decreto legislativo 65 del 2017 che ha ribadito questo impegno.

2. La sintesi pedagogica

I fattori fino a qui delineati mettono in evidenza, da un lato, spinte verso modelli organizzativi che si omogenizzano rispetto ad un profilo organizzativo standard, codificato in termini sovranazionali, dall'altro talune criticità che ormai, da parecchio tempo, condizionano lo sviluppo della scuola dell'infanzia e degli altri servizi prescolastici e che li indeboliscono a fronte delle nuove proposte europee. Vediamo nel dettaglio alcune problematiche, tutte italiane, ancora irrisolte:

- frammentarietà dei modelli organizzativi e gestionali, soprattutto nel settore 0-3;
- una continuità orizzontale sostanzialmente poco coltivata e di carattere essenzialmente formale perché oggi intrinsecamente rischiosa e conflittuale. Prova ne siano, da un lato, la crisi degli organi collegiali; il clima di sospetto che circonda spesso il rapporto tra genitori e insegnanti, con un uso dei patti di corresponsabilità concepiti spesso in termini difensivi e formalistici piuttosto che come dispositivi dialogici; i circuiti di socializzazione parallela dei genitori, virtuali, che spesso si contrappongono ai canali ufficiali di comunicazione tra genitori ed insegnanti generando fraintendimenti ed equivoci. Vi sono poi forme ancora più eclatanti di conflitto che stigmatizzano questo disagio: le violenze scolastiche perpetrate dai genitori e dagli alunni sugli insegnanti nelle scuole secondarie e, nei nidi e nelle scuole dell'infanzia, dagli insegnanti sui piccoli alunni. Violenze che corrispondono a istanze di sempre maggiore controllo sociale (e depotenziamento) della relazione educativa: ed esempio la videosorveglianza degli ambienti di cura. Tutto ciò in un quadro di crescente delegittimazione che indebolisce l'intenzionalità educativa e complica il percorso di crescita del bambino tra servizi e famiglia, già di per sé accidentato e discontinuo. Una traiettoria che ha come tassativi passaggi aspetti esistenzialmente apicali quali: mettere a fuoco se stesso (0-2); fissare modalità di rapporto con la realtà prossima (3-4); allargare lo sguardo su ulteriori spazi di realtà sempre chiaramente definiti nel loro rapporto con l'ambito esistenzialmente significativo (genitori, casa, famiglia) (5-6).
- tendenza ad un eccessivo schiacciamento della didattica, improntata sul modello degli apprendimenti e delle competenze formali proposti dalla scuola primaria e che rischiano di

rendere la scuola dell'infanzia un segmento soltanto propedeutico e preparatorio per la seconda;

- una didattica per molti versi discontinua, che attribuisce al nido valenze prevalentemente socio-affettive (attenzione ai modelli di ambientamento, all'attaccamento) mentre riversa sulla scuola dell'infanzia un'attenzione alla cognitivtà spesso debordante, ponendo in secondo piano elementi cruciali quali la globalità dei processi educativi, la creatività, il gioco, la manipolazione, la motricità; la corporeità, il movimento, l'intuizione, la multidimensionalità dei processi evoluti;
- assenza, nella scuola dell'infanzia, di modelli di coordinamento e supervisione educativa, di profilassi del *burnout* degli insegnanti e di un vero *middle management* all'interno delle istituzioni scolastiche verticalizzate;
- pluralità scoordinata dei modelli organizzativi del segmento 0-6, con servizi in gran parte affidati ai privati, alle cooperative sociali o ai comuni e privi di documenti di raccordo a livello nazionale (sul modello degli *Orientamenti* o delle *Indicazioni*) e di validazioni sul piano delle prassi e delle *best practices* internazionali;
- una formazione universitaria differenziata tra educatori ed insegnanti: affidata ai corsi di laurea in scienze della formazione primaria (primaria e infanzia) e ai corsi di scienze dell'educazione (con uno specifico indirizzo), per l'asilo nido. E con un pregresso formativo degli educatori alquanto differenziato ed a-specifico.

Tutti questi elementi sembrano imporre comunque la necessità di un dibattito come quello attuale, perché, alla fine, l'affermazione che la scuola dell'infanzia italiana sia la più bella del mondo (il gioiello di famiglia, come la definiva Berlinguer) ci pare più un mantra incrollabile che poteva valere qualche anno fa piuttosto che il quadro veritiero di un'istituzione ormai da troppo tempo dimenticata.

Occorre dunque chiedersi, al di là delle astratte architetture organizzative quali siano i guadagni pedagogici di uno scenario quale quello prospettato dal decreto 65, quindi i concreti avanzamenti di un diverso modello organizzativo e gestionale.

3. Una continuità potenziata?

La lettura del dispositivo – che nel titolo poteva fare pensare ad un unico segmento formativo integrato, alla maniera scandinava, in un'istituzione unica ove convivono bambini tra 0 e 6 anni – nella realtà dettaglia una composizione che rispecchia il panorama attuale in cui rimangono

distinte tanto le scuole dell'infanzia, statali e paritarie, quanto i servizi educativi per l'infanzia articolati in:

a) nidi e micronidi che accolgono le bambine e i bambini tra tre e trentasei mesi di età; b) sezioni primavera, di cui all'articolo 1, comma 630, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che accolgono bambine e bambini tra ventiquattro e trentasei mesi di età; c) servizi integrativi distinti in 1. spazi gioco, che accolgono bambine e bambini da dodici a trentasei mesi di età; 2. centri per bambini e famiglie, 3. servizi educativi in contesto domiciliare, comunque denominati e gestiti, che accolgono bambine e bambini da tre a trentasei mesi e concorrono con le famiglie alla loro educazione e cura. Essi sono caratterizzati dal numero ridotto di bambini affidati a uno o più educatori in modo continuativo. I servizi educativi per l'infanzia sono gestiti dagli Enti locali in forma diretta o indiretta, da altri enti pubblici o da soggetti privati; le sezioni primavera possono essere gestite anche dallo Stato.

Ciò che si propone è dunque un ambiente più integrato sotto il profilo pedagogico, affidato ad una regia comune divisa tra Stato e Regioni. In esso le diverse articolazioni del Sistema integrato di educazione e di istruzione collaborano attraverso attività di progettazione, di coordinamento e di formazione comuni; i costituendi poli costituiscono i luoghi di una sintesi pedagogica più spinta, comunque condizionata da due comparti, quello 0-3 e quello 3-6, distanti sotto il profilo contrattuale, della formazione e delle pratiche. Per quanto concerne il secondo aspetto – quello della formazione – assai poco convincente ci pare l'assenza di una vera passerella formativa tra educatore di asilo nido e di scuola dell'infanzia, passerella che dovrebbe esistere stante l'esistenza di competenze pedagogiche e socio-relazionali trasversali, che qualificano tanto l'educatore quanto l'insegnante di scuola dell'infanzia quale soggetto consapevole delle peculiarità evolutive del bambino piccolo e molto piccolo, dei suoi tassativi bisogni esistenziali, delle sue modalità uniche e peculiari di intenzionare il mondo. Più promettente potrebbe essere la possibilità che si riserva la legge di sviluppare una formazione in itinere di tipo comune, magari con una fattiva regia organizzativa da parte del coordinatore pedagogico. La legge, tuttavia, non dettaglia il numero di queste figure e quindi non ne delimita il perimetro operativo. Non si prevedono inoltre tempi adeguati da destinare alla progettazione educativa, alle pratiche supervisive, al colloquio con i genitori, un colloquio adeguatamente progettato e condotto, sviluppato attraverso modalità di counselor professionalmente interiorizzate e attraverso adeguate pratiche di tipo riflessivo.

Nulla poi si dice sui contenuti di questo ipotetico sistema integrato, così come della continuità orizzontale.

In definitiva questi gli aspetti consolidati del dispositivo:

- la qualificazione universitaria e la formazione continua del personale dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia;
- l'esclusione – se pur “progressiva” – dei servizi educativi per la prima infanzia dai servizi a domanda individuale;
- l'approvazione e il finanziamento di un piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato;
- la promozione della costituzione di poli per l'infanzia per bambini di età fino a 6 anni, anche aggregati a scuole primarie e istituti comprensivi;
- la sistemazione delle sezioni primavera;
- la realizzazione del coordinamento pedagogico territoriale.

Posto il raggiungimento di questi traguardi occorre a mio avviso identificare il *proprium* pedagogico dei servizi per l'infanzia, le invariabili pedagogiche, quindi, che li qualificano come ambienti al servizio della crescita della persona nella specificità evolutiva che la distingue in quella specifica stagione della vita:

- bisogno di orientamento, di senso e di valore. L'essere gettato nel mondo corrisponde ad un successivo, incessante, bisogno di significato. Tale ricerca si sviluppa non nel vagabondaggio caotico nel mondo della vita, nella mera cumolazione di esperienze scollegate le une dalle altre, affettivamente neutre e indistinte, ma in quella che già Dewey definiva come continuità dell'io. Essa è assicurata da un rifornimento affettivo costante da parte di persone significative che infondono nel bambino la fiducia negli altri e nel mondo. È nella primissima infanzia che si costituiscono i giacimenti della gioia e della speranza, della fiducia nell'attesa e della certezza di essere amato, fattori che struttureranno in modo permanente la postura del soggetto rispetto al mondo.

L'educazione è “consegna” di capacità, alfabeti, strumenti culturali, saggezze vitali che servono per camminare da soli. È donare l'indipendenza; sostegno affettivo: l'educazione è una forma dell'amore e dell'amicizia, si iscrive nel campo delle esperienze che fanno sentire la vicinanza dell'uomo all'altro uomo, che danno il senso profondo della fiducia nella vita e nel mondo; della non colonizzazione. L'educazione non è occupazione della

personalità dell'altro, totalizzazione, intrusione nel suo pensiero ma liberazione, accompagnamento che evolve sempre più nelle forme dello scambio e della reciprocità.

- Bisogno di riconoscimento della propria unicità, di rispecchiamento, di attaccamento e di cura: avere cura significa attivare una forma di sollecitudine per qualcuno che ha la qualità di una presenza non intrusiva ma sintonizzata; significa farsi attenti al suo percorso di crescita, preoccuparsi di proteggerlo e sostenerlo, avendo considerazione e rispetto del suo modo di essere e di pensare. Questo pensare emotivamente denso e questo sentire intelligente (il pestalozziano amore pensoso) ha come primo antecedente la relazione materna, di qui l'originario (in quanto costitutivo ed ontologico) bisogno di istituire una continuità tra servizi e cure materne. Tale connessione assicura il rispetto dell'identità familiare, culturale, religiosa, storica propria di ogni bambino e delle caratteristiche specifiche di ciascun segmento evolutivo. È, tuttavia, una continuità che si situa nel reciproco rispetto dei ruoli, non procede per deleghe o appalti assoluti, non determina un esproprio delle responsabilità genitoriali. Altrimenti *«il sostituirsi all'altro, assumendo su di sé quell'aver cura che all'altro appartiene costitutivamente, lo espelle dal suo posto, nel senso che gli sottrae la sua responsabilità primaria, con la conseguenza di renderlo dipendente e dominabile»*. Alla luce di quanto detto possiamo comprendere l'affermazione di Loris Malaguzzi: *Nessun'altra scuola come quella dell'infanzia, dunque, distorce o violenta la sua stessa natura come, ove non si colleghi alla famiglia, alle costumanze, alla cultura, ai problemi locali e sia a suo modo impedita di colloquiare liberamente e democraticamente con l'ambiente in cui nasce*¹¹.
- Bisogno di accompagnamento nel mondo del linguaggio, dei significati, dell'intersoggettività (il popperiano mondo 3). Educare l'infanzia è sostenere il bambino alla scoperta del simbolico. Tale iniziazione avviene attraverso la promozione del sorgere della parola, del segno, prima corporeo e poi grafico che istituisce un rapporto tra significato e significante. Da lì il gioco simbolico, quello con regole e quello via via più socializzato consente il sedimentarsi di esperienze coesistive coordinate con altri, con la progressiva sintonizzazione di pensieri, emozioni e comportamenti in un disegno congruente di intenzionalità ed espressione di sé. Educare è dare all'altro le parole per dirsi e per pensarsi, gli strumenti per rappresentare, universalizzare, distinguere, interpretare, separare, connettere, organizzare.

¹¹ L. Malaguzzi, *Una nuova sperimentazione*, in L. Malaguzzi (a cura di), *Esperienze per una nuova scuola dell'infanzia*, Editori Riuniti, Roma, 1971, p. 178.

In conclusione

- I contenuti del DM 65 appaiono ancora scarsamente delineati nella loro fisionomia complessiva. Il termine istruzione riferito a bambini molto piccoli desta più di una perplessità come altrettanto poco chiaro è il modo in cui si costruisce continuità in un sistema così frastagliato sul piano organizzativo, normativo, gestionale, contrattuale.
- La costituzione di una commissione scientifica per l'elaborazione di Linee guida pedagogiche per il Sistema integrato di educazione e di istruzione rappresenta un'occasione da non perdere onde prospettare un'idea d'infanzia condivisa, che agisca da sistema selettore di principi e criteri dotati di una loro coerenza intrinseca oltretché di autoevidenza scientifica. Occorre individuare principi base capaci di raccordare una pluralità di mondi altrimenti condannati all'autoreferenzialità e alla giustapposizione.
- Occorre preservare la scuola da pratiche intrusive violente, che anticipano gli apprendimenti, forzano la socializzazione, omologano le pratiche della cura in base a modelli pedagogici predefiniti, decontestualizzati e tecnicistici;
- Le politiche a favore dell'infanzia non possono limitarsi all'allestimento di contenitori pedagogici più o meno confortevoli, pensati a misura dei soli bambini. Occorrono politiche di conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di cura, contratti più flessibili, pensati anche per quando i bambini sono malati o impossibilitati alla frequenza, occorre pensare all'eterogeneità del nostro paese (penso ai piccoli villaggi montani) dove le risorse locali non possono essere escluse dalla progettazione dei servizi educativi quali espressione corale dell'intera società educante. L'infanzia, insomma, è un valore dell'intera comunità, non è l'invenzione o la proprietà di un suo solo segmento. Altrimenti, come già diceva Postman, l'infanzia scompare, annegata, nel migliore dei casi, in un'autoreferenziale solitudine.

Il ruolo di Regione Lombardia.

Brunella Reverberi ¹²

Innanzitutto devo dire che rappresento il settore Istruzione e Formazione, ma naturalmente tutto il lavoro intorno al sistema “0-6” si svolge in costante coordinamento e dialogo e con le altre Direzioni Generali: quella delle Politiche sociali e quella della Famiglia.

Il lavoro per l’attuazione di questo decreto legislativo è ancora in fieri. Insieme alle altre Regioni abbiamo vissuto la stesura del decreto che è stata molto rapida e che non ha accolto tutta una serie di modifiche che noi avevamo proposto. Poi c’è stato anche un cambio di governo quindi, come è stato detto, attendiamo ancora la convocazione della cabina di regia nazionale, deputata a formulare le linee strategiche per lo sviluppo del sistema 0-6 e gli indicatori per il suo monitoraggio.

Per quanto riguarda il nostro ruolo di programmazione noi teniamo conto del fatto che in questo percorso le parole “cura, istruzione, educazione” vanno tenute presenti tutte e tre in una prospettiva di crescita della persona dentro una realtà complessa che è fatta dalla famiglia, dalla comunità più prossima, da tutta una serie di contesti in cui si trova a svolgersi. In questo senso chiaramente come istituzione noi abbiamo a cuore che questa crescita si sviluppi nella maniera migliore e che sia in grado di attuare tutte le risorse e le potenzialità che le persone hanno, specialmente in un momento di forte trasformazione come questo. Un tempo si parlava tanto di “capitale umano”, ovvero di persone in grado di essere protagonisti creativi e non semplicemente di persone che subiscono passivamente i cambiamenti.

Noi siamo in un contesto - come quello lombardo - che è un sistema molto ricco, complesso ed è un sistema pubblico in cui si muovono i diversi soggetti - statali, comunali, paritari, privati - e intendiamo, come istituzione, valorizzare tutta la ricchezza e le potenzialità di questo sistema, di questo tessuto sociale che contraddistingue la nostra regione.

¹² Dirigente Unità Organizzativa Sistema educativo e Diritto allo studio Direzione Generale Istruzione Formazione Lavoro di Regione Lombardia.

Questo si traduce anche in un metodo di confronto. Noi abbiamo avviato un tavolo di confronto che verrà presto istituito formalmente. Su questo tavolo, nel nucleo più istituzionale, ci sono chiaramente l'Ufficio Scolastico Regionale, Anci Lombardia, il Comune di Milano; vengono anche convocati i rappresentanti del Tavolo Scuole Paritarie - che è già un punto di confronto per la nostra Direzione Generale e che comprende tutta una serie di realtà in cui ci sono operatori dei nidi, delle scuole materne e associazioni dei genitori, dei docenti. Inoltre vengono coinvolte le associazioni degli operatori privati, che sono molto presenti nei servizi della fascia 0-3, sia quelli convenzionati sia quelli su cui la Regione autorizza i posti. E poi verranno coinvolti i sindacati, che hanno chiesto di fare parte anche loro del tavolo.

Noi siamo partiti da un contesto che riassumo brevemente: sono poco più di 1000 i Comuni che sono destinatari del fondo nazionale 0-6 e sono i Comuni che, sui 1500 Comuni lombardi, hanno dei servizi dedicati a questa fascia di età; ci sono anche molti Comuni che usufruiscono di questi servizi attraverso diverse forme di convenzione.

Sono circa 514.000 in questa fascia di età, più di 63.000 gli asili nido, micronidi, nidi famiglia, centri prima infanzia, cioè tutto quell'universo che è stato già descritto; quasi 145.000 gli iscritti alle scuole paritarie autonome e comunali e 5.245 gli iscritti alle sezioni primavera.

Siamo partiti di corsa a fine 2017 perché non perdere le risorse del fondo nazionale 0-6 arrivate a fine esercizio. Abbiamo quindi ripartito i 40 milioni a disposizione tra i Comuni che erogano servizi per l'infanzia, sempre attraverso un confronto sui criteri. L'utilizzo delle risorse è stato concesso per tutte le finalità che erano contenute nel decreto legislativo, abbiamo tenuto conto sia di un criterio demografico, cioè in proporzione alla popolazione di età tra 0 e 6 anni per un 30% e per il 70% in proporzione all'attivazione dei servizi. In particolare il 50% per la prima infanzia il 15% per le scuole per l'infanzia paritarie e il 5% relativo alle sezioni primavera.

Abbiamo dei dati su come sono stati spesi questi soldi, naturalmente arrivati a fine programmazione. Questo è un po' adesso il problema, le risorse arrivano quando la programmazione è quasi conclusa.

La voce di spesa più consistente riguarda il sostegno delle spese di gestione per i servizi educativi, che assorbe quasi il 65% delle risorse, e analogamente l'abbattimento delle rette a quasi il 25% delle risorse. È sempre un modo di sostenere questi servizi sul lato famiglie tramite la riduzione delle rette, che peraltro è una delle finalità principali del decreto legislativo

Vediamo invece il tipo di strutture che sono state interessate da questi finanziamenti.

La principale tipologia di strutture interessate è quella delle scuole dell'infanzia prevalentemente non statali, quella degli asili nido prevalentemente comunali.

Nella programmazione 2018 abbiamo avuto lo stesso finanziamento perché i 15 milioni in più previsti sono stati destinati alle regioni che sono al di sotto della percentuale di copertura dei servizi prevista negli obiettivi europei.

Noi abbiamo chiesto a questo proposito un monitoraggio che ci restituisca gli avanzamenti di questo auspicato sviluppo.

La norma prevede evidentemente un cofinanziamento regionale. Regione Lombardia, oltre ad una storica scelta di finanziamento per le scuole autonome per l'infanzia e per le sezioni primavera - 8 milioni per le scuole dell'infanzia, 1 milione destinato al sostegno per gli allievi disabili e poi mezzo milione per le "sezioni primavera", che vanno chiaramente a concorrere con le risorse messe a disposizione dell'ufficio scolastico. Inoltre, come sapete, stiamo facendo un grosso intervento sull'abbattimento delle rette negli asili nido. La misura Nidi gratis continuerà con lo scopo di azzerare le rette per le famiglie con un ISEE fino a 20.000 euro.

Come abbiamo condiviso con ANCI e con gli altri attori coinvolti, noi dobbiamo andare a disegnare rispetto al sistema 0-6 e a tutti i temi che riguardano educazione e istruzione, un sistema anche di partenariato territoriale, sulla scorta di quello che esiste per i servizi sociali. C'era stata per esempio una prima ipotesi di utilizzare la rete dei piani di zona, ma su questo il Tavolo ha convenuto di prendersi del tempo per assicurare un coinvolgimento di tutti i soggetti e una programmazione sinergica ed efficace.

Per questo primo triennio di programmazione si è scelto quindi di destinare le risorse ai singoli Comuni. Queste risorse devono essere destinate in via esclusiva alle finalità del sistema 0-6 e si devono ritenere aggiuntive a quello che già i Comuni hanno destinato a questo tipo di servizi. Questa è una cosa su cui nella prossima delibera del 2019 saremo ancora più rigorosi, perché è molto importante e le percentuali di riparto che noi abbiamo dato (quindi 50% per lo 0-3, eccetera) nel 2018 sono stati un elemento orientativo, ma devono diventare un elemento più cogente nella spesa da parte dei Comuni.

Il ruolo delle Regioni è infatti quello una indicazione di priorità e di un coordinamento della programmazione. Chiaramente anche noi abbiamo chiesto a livello nazionale di avere un ruolo più chiaro e meno di semplice passaggio nella della catena.

Le priorità che abbiamo indicato vanno comunque sui servizi educativi della prima infanzia, sulla stabilizzazione graduale delle “sezioni primavera” e sul finanziamento delle scuole dell’infanzia non statali perché pensiamo che rispetto ai fondi dello “0-6” queste siano le destinazioni prioritarie per andare a costruire un’integrazione.

Poi abbiamo gli altri ulteriori interventi ammessi che sono quelli previsti dal decreto legislativo, su cui non mi soffermo.

Nelle more dell’emanazione di linee strategiche e indicatori a livello nazionale, Regione Lombardia ha comunque stabilito un primo set di indicatori per monitorare l’utilizzo delle risorse e l’applicazione dei criteri. Li abbiamo definiti come: la percentuale dei bambini interessati ai servizi sulla popolazione 0-6 anni; il numero di bambini inseriti e la tipologia dei servizi. Quindi siamo ancora ad un semplice monitoraggio, bisogna da qui muovere a degli approfondimenti più specifici su quello che può essere il sistema.

Nelle relazioni presentate oggi sono stati evidenziati tutta una galassia di temi e di opzioni di cui tenere conto. Sicuramente comunque questo sistema 0-6 è un’occasione per portare ad organicità la pluralità di esperienze e buone pratiche esistenti e per portare anche più a fondo il ruolo di ciascun soggetto che deve concorrere a questo percorso.

Ricordo anche che il decreto legislativo prevede l’istituzione dei Poli innovativi per l’infanzia con dei finanziamenti specifici destinati alle strutture quindi, anche alla costruzione di nuovi edifici con caratteristiche adeguate. E’ stato definito che per ogni regione ci fosse un massimo di 3 poli finanziabili, il che appare poco adeguato, vista la differenza delle realtà regionali... Per il momento Regione Lombardia aveva ricevuto una assegnazione di circa 24 milioni di euro; lo scorso 28 febbraio, dopo una serie di passaggi in cui sono stati richiesti via via nuovi dati ai Comuni, è stata definita una graduatoria, ma non sappiamo ancora quando poi avremo l’effettiva assegnazione delle risorse e se si potrà procedere, come abbiamo chiesto, all’utilizzo di tutti i 24 milioni, visto che con i primi 3 poli non esauriamo la cifra assegnata.

Solo alcune brevi indicazioni sulla programmazione 2019 che, appunto, è ancora in corso di definizione insieme ai colleghi delle altre Direzioni Generali, ma mi interessa semplicemente confermare delle opzioni che Regione Lombardia comunque ha fatto. Quindi per noi le azioni prioritarie devono riguardare il consolidamento e l’ampliamento della rete dei servizi educativi per l’infanzia a titolarità pubblica e privata soprattutto attraverso l’abbattimento e la riduzione delle rette a carico delle famiglie, con interventi che possono essere pensati in modo diverso rispetto ai diversi regolamenti comunali e rispetto ai diversi territori. Le altre priorità riguardano la

stabilizzazione delle sezioni primavera, l'ampliamento e il sostegno della rete dei servizi anche per i bambini nella fascia 3-6 anni, in particolare nei territori in cui sono carenti le scuole dell'infanzia statali. Questa è una formulazione che è nella norma ed esprime il ruolo che viene assegnato alle scuole paritarie che nel nostro territorio sono molto numerose.

Come accennavo prima, riteniamo di dover rendere ancor più rigorosa l'indicazione che queste risorse siano assegnate dai Comuni in via esclusiva ed aggiuntiva al sistema 0-6 rispetto agli interventi già pianificati dagli enti locali. La destinazione e le priorità che abbiamo dato e le percentuali dei servizi presenti nei Comuni in base a cui assegniamo i finanziamenti devono rappresentare un'indicazione prioritaria nell'erogazione delle risorse.

Inoltre, indichiamo che i Comuni in uno spirito di collaborazione istituzionale e di partenariato coinvolgano nelle loro determinazioni di competenza tutti i soggetti che sono coinvolti nel sistema 0-6. Questa chiaramente è una cosa molto importante per arrivare appunto a una programmazione territoriale che sia realmente rispondente alle esigenze e alle energie che sono presenti. Grazie.

Quali prospettive attuative del decreto n. 65?

Ermanno Puricelli ¹³

Gruppo per il “Primo ciclo e 0-6 anni”.

Il Ministro ha inteso riprendere le fila rispetto al d. lgs. 65, mediante la costituzione di un gruppo di lavoro che si occupa dell'intero primo ciclo e dello 0-6 anni. Questo gruppo è stato istituito a dicembre dell'anno scorso e ha cominciato a lavorare da gennaio di quest'anno: si tratta di un gruppo molto ristretto, formato da 5-6 persone, ma che si apre a diversi soggetti interessati al problema.

Il nostro mandato è semplicemente quello di fare delle proposte al Ministro, per quanto concerne il settore 0-6; tali proposte dovranno essere pronte per la fine di marzo, così che il Ministro poi possa prenderne visione e decidere.

Per quanto riguarda il segmento 0-6, al fine di elaborare delle proposte, si è deciso di prendere le mosse dal d.lgs 65/17 mediante una lettura che è stata innanzi tutto di tipo critico; una lettura volta cioè a conoscere a fondo questo decreto e a individuarne i punti di consonanza o di dissonanza.

La modalità di lavoro è semplice: ci incontriamo, leggiamo, facciamo osservazioni, facciamo proposte alternative o confermiamo perché riteniamo che quanto previsto sia valido. Per esempio, anche noi riteniamo che l'idea di “mettere ordine” e di “fare sistema” sia una cosa buona, poi bisogna vedere come la si realizza. Devo dire che all'interno del gruppo vi sono punti di vista diversi legati a diverse sensibilità politiche. Su alcuni punti siamo assolutamente d'accordo, su altri meno. Si tratta però di persone estremamente ragionevoli con cui si riesce a lavorare serenamente.

Al Ministro proporremo un documento molto analitico che si sviluppa in una sessantina di pagine da cui trarremo anche un abstract.

Nel concreto, tale documento si articola in 3 parti.

La prima parte si intitola “*L'impianto culturale e politico del decreto legislativo*”.

¹³ Dirigente Scolastico e Coordinatore del "Gruppo per il primo ciclo e lo zero/sei anni".

L'IMPIANTO CULTURALE E POLITICO DEL D.LGS.

I. Per un riequilibrio della visione culturale e politica del D.lgs.

Tutti sappiamo che dietro qualunque cosa, e dietro le leggi che riguardano il modo della scuola in particolare, ci sono visioni culturali e visioni pedagogiche, persino delle visioni politiche. Trascurare questo aspetto credo che non sia una buona cosa.

Se c'è qualcuno di voi appassionato di funghi sa che i funghi nascono dal cosiddetto micelio, ossia una serie di filamenti nascosti nel terreno che non si possono vedere. E tuttavia è proprio da lì poi spuntano i funghi. Ecco diciamo che l'impianto culturale, pedagogico e politico è il micelio nascosto della riforma e, quindi, richiede di essere appositamente indagato.

In proposito, la nostra proposta al Ministro sarà quella di operare un riequilibrio di questo substrato culturale e pedagogico e politico che sta dietro il Decreto; in particolare proporremo al Ministro di fare del decreto legislativo una occasione per un cambio di rotta.

La seconda proposta sarà quella di fare del segmento 0-6 un laboratorio per tutta la scuola.

Perché? Perché è un terreno tutto sommato abbastanza non pregiudicato, ad oggi, e quindi interessante come laboratorio per un modo diverso del "fare scuola". In effetti, è mia convinzione che la scolarizzazione di questo segmento non sia la cosa giusta da farsi. Ora, se riuscissimo a non "scolarizzare" questo segmento matureremmo una serie di esperienze che possono essere utili anche per gli altri segmenti di scuola. Non voglio scomodare Ivan Illich, ma si è tentato in mille modi di

riformare la scuola, con scarsi risultati. Dobbiamo chiederci se non sia arrivato il tempo di riformare l'*idea* di scuola prima ancora della scuola.

In questa parte del documento di proposta, dovrebbe rientrare anche quella che io considero, ma la cosa non è del tutto condivisa all'interno del gruppo, un'urgenza, quella di "rimuovere l'ombra di una pedagogia di stato". Ma su questo ci stiamo ancora ragionando. Questi in sintesi i contenuti della prima parte del documento.

La seconda parte del documento si sofferma sul progetto di "*Sistema integrato*".

Il documento di proposta

IL PROGETTO DI SISTEMA INTEGRATO

- II. Rimuovere l'ombra della pedagogia di Stato
- III. Ripensare l'idea e l'architettura del Sistema integrato 0/6 .
- IV. Diversificare i Poli dell'infanzia
- V. Mettere al centro del Sistema la famiglia e i bambini .
- VI. Natura del Coordinamento pedagogico territoriale
- VII. Un "software" pedagogico per il Sistema integrato
- VIII. Rivisitare l'idea di "percorso educativo e scolastico in continuità" .

Ho già detto di condividere l'idea di un sistema integrato. Il problema aperto è: che cosa si intende per integrazione e in che modo ritieni di doverla realizzare.

L'architettura del Sistema

L'attuale ARCHITETTURA è il frutto di tre mosse:

a) La prima mossa consiste nella **canalizzazione** delle unità di accoglienza che erogano i servizi (intendiamo con questo termine i nidi, micronidi, i centri gioco, le scuole infanzia, ecc.), e nel conseguente **incasellamento** dei bambini in base all'età anagrafica.

b) La seconda mossa consiste nella **riunione o concentrazione** in un **unico** spazio (edificio o in edifici vicini), delle diverse unità di servizio, con il vincolo di costruire un **canale completo**. Questo secondo movimento è demandato all'art. 3, che introduce l'idea dei **Poli per l'infanzia**.

Il senso profondo dei Poli sembra dunque essere il seguente: essi incarnano a pieno l'idea di **struttura scolastica** di nuovo tipo, in cui siano presenti **canali completi** in senso temporale e **unificati** nello spazio.

c) La terza mossa consiste, infine, nel delineare un **percorso di cura, educazione e istruzione** che sia unitario e continuo, in pratica un **curricolo** di un qualche tipo che attraversi l'intero canale e funga da filo conduttore per il processo di crescita delle bambine/i dagli zero ai sei anni.

Uno dei punti interessanti del Decreto è quello di elaborare un'architettura di sistema per l'intero segmento 0-6.

A nostro modo di vedere si tratta di un'architettura sbilanciata in direzione della scolarizzazione del segmento, per cui stiamo lavorando ad un'architettura diversa di tipo reticolare (vedi slides successiva).

Un'architettura alternativa

La **situazione attuale**, per quanto concerne il settore zero/sei, appare **caratterizzata**, dalla presenza sul territorio una pluralità di servizi: un **arcipelago** di realtà che a vario titolo si occupano dei bambini (i nidi, i micronidi, le sezioni primavera, le scuole dell'infanzia, i servizi integrati, gli spazi gioco, ecc.)

Denominiamo tutte queste realtà con l'espressione **unità di accoglienza**, per evidenziare il fatto che tutte, **in qualche misura**, offrono **cura, educazione**, istruzione, intrattenimento, relazione, gioco, ecc. Ogni unità di accoglienza si differenzia dalle altre, sia per il diverso dosaggio in cui questi elementi si presentano, sia per altre caratteristiche quali le finalità specifiche, i destinatari, le modalità di gestione, orari e regole di frequenza, polivalenza o specializzazione e così via.

Uno degli elementi architettonici più interessanti del Sistema è rappresentato dai Poli dell'infanzia.

Un'architettura alternativa

Un'architettura reticolare per il Sistema

Da una pluralità di unità di accoglienza ad un arcipelago mediante l'integrazione entro il Sistema.
COME?

1. un *primo* modo di integrare è costituito da semplici **Intese o accordi organizzativi e pedagogici** tra le diverse unità di accoglienza presenti a livello locale, afferenti allo zero/sei;
2. un *secondo* modo consistente nella costituzione di **Reti di accoglienza comunali o di zona** (pubbliche, paritarie o miste), in orizzontale e/o in verticale; uno dei compiti di queste Reti dovrebbe essere quello di garantire progressivamente i diversi tipi di unità di accoglienza considerati basilari e rispondenti ai servizi minimi richiesti.
3. un *terzo* modo di integrare le unità dovrebbe consistere nella creazione di **Reti di accoglienza intercomunali** (pubbliche, paritarie o miste), con le stesse caratteristiche e compiti delle Reti precedenti;

Un'architettura alternativa

4. un *quarto modo* di integrare consiste nella costituzione di **Poli ordinari** (pubblica, paritaria o mista), che si differenziano dalle Reti per il vincolo dell'unità di luogo e della completezza del canale rispetto alle diverse età;
5. un *quinto modo* è rappresentato dalla costituzione di **Poli di servizio** che, oltre ai vincoli dell'unità di luogo e completezza del canale, abbiano la possibilità e la capacità di rendere una pluralità di servizi alle altre reti e ai singoli utenti;
6. *l'ultimo modo* consiste nella costituzione di **Poli di ricerca** che, oltre ai vincoli dell'unità di luogo e completezza del canale, presentino una evidente la capacità di fare ricerca e innovazione.

Nel Decreto i Poli sono definiti da 8 parametri, tra i quali il carattere di forte innovatività.

Secondo noi l'idea di Polo andrebbe un po' articolata: per esempio, si potrebbe pensare a Poli di ricerca, pochissimi sul territorio nazionale, con forti collegamenti con l'associazionismo, con l'università dove mandare personale che sa fare innovazione e ricerca; solo così possono diventare lievito per tutto il Sistema. Oppure, si può pensare a Poli di servizio, intesi come presidi territoriali che possano aiutare i genitori che ci trovano, oltre alla possibilità di collocare i figli, quei pochi che potranno farlo, puoi trovare il consulente di psicopedagogia piuttosto che di neuropsichiatria; insomma, una serie di servizi che il polo offre al territorio. Infine si può parlare di Poli ordinari, quelli disegnati dal Decreto 65/17. L'idea architettonica che abbiamo in mente si muove in direzione della molteplicità e della diversità: il sistema deve partire dal "molteplice" e dal "diverso" e fare unità, quindi più ricchezza c'è meglio è.

Un punto importante nella nuova architettura di Sistema è la centralità da assegnare alla famiglia e ai bambini. Questa per noi è una cosa molto importante.

La centralità della famiglia

La famiglia come "unità di accoglienza" entro il Sistema

E' necessario impostare su basi radicalmente diverse, rispetto ai meccanismi della partecipazione, il rapporto tra famiglia e scuola, soprattutto per quanto concerne il segmento 0 - 3/6.

LE RAGIONI

- a) La prima, costituzionalmente fondata e riconosciuta dallo stesso Decreto all'art. 7, c.ma 1, lett. g), consiste nel fatto che la famiglia ha una "primaria responsabilità educativa"; questo sempre e, in particolare, quanto più è tenera l'età dei bambini.
Se non si riconosce, nel concreto, questa primaria funzione di accoglienza (cura, educazione, istruzione, apertura al sociale, ecc.), il pericolo non è solo quello di avere famiglie impoverite nella loro funzione, ma di avere bambini, forse più colti e preparati, ma anche più fragili e insicuri.

La centralità della famiglia

b) La *seconda* consiste nel riconoscere che la famiglia italiana, per storia e tradizione, rappresenta un'eccellenza italiana, che ha sempre svolto un ruolo basilare per la tenuta complessiva del nostro Paese, anche in momenti di grave difficoltà.

Oggi le cose stanno rapidamente cambiando: tale processo, le cui ragioni sono varie ha investito dapprima la funzione di cura degli anziani che è stata per così dire "esternalizzata"; ora tale destino potrebbe toccare anche al versante della cura, educazione e istruzione dei bambini/e.

Occorre cercare di uscire dallo schema consolidato, consistente nel relegare la famiglia nel ruolo di "fruitrice di servizi", salvo poi chiamarla a "partecipare", secondo modalità decise dalla scuola, ad una comunità educante e scolastica dall'identità piuttosto sbiadita.

- serve il coraggio di pensare alla famiglia come allo strumento essenziale per il conseguimento delle finalità e degli obiettivi strategici assegnati al Sistema integrato.

- bisogna riconoscere alla famiglia lo status di unità di accoglienza da collocare alla base dell'architettura del Sistema come fondamento.

L'obiettivo è quello di "fare della famiglia una unità di accoglienza entro il sistema", poi se ci sarà tempo diremo il perché e il come: si tratta di trovare una soluzione molto avanzata per quanto riguarda la posizione interna al sistema per la famiglia.

Un ulteriore elemento architettonico è rappresentato dal "coordinamento pedagogico", un'altra nozione poco sviluppata all'interno del Decreto. E' utile considerare in proposito che non si dovrebbe parlare di coordinamento pedagogico territoriale in astratto; si può parlare di coordinamento pedagogico solo alla luce di una certa architettura che ti indica dove serve il coordinamento e dove no.

Chiuso il discorso relativo alla struttura del Sistema, è indispensabile trattare del "software pedagogico": in effetti, si possono mettere in campo le più svariate strutture architettoniche, ma poi cosa ci fai? Come le abiti?

Oggi abbiamo sentito cose molto interessanti nei precedenti interventi, a proposito del software pedagogico, vale a dire del lavoro da svolgere per il segmento 0-3" e quello 3-6. A questo proposito suggeriremo al Ministro una proposta relativa a come interpretare le relazioni tra le "indicazioni nazionali" per l'infanzia che ci sono già, e che danno appunto delle indicazioni molto precise, le

“linee guida pedagogiche”, e questo è un secondo documento, infine, gli “orientamenti nazionali per i servizi”. Sono tre documenti di cui vanno studiate e capite bene le relazioni.

Al Ministro faremo anche una proposta relativa ai contenuti da sviluppare nelle “linee guida pedagogiche” e negli “orientamenti pedagogici”.

Ovviamente, sotto il profilo metodologico, non si intende mettere in campo un software pedagogico, senza sentire chi ci lavora, a cominciare dai docenti, dalle associazioni, dalle università, eccetera eccetera; occorre anche avere conoscenza sufficientemente ampia delle esperienze internazionali e dei documenti internazionali, in primis quelli della UE e quelli mondiali, ovviamente dell’ONU.

Sempre con riferimento alla dimensione pedagogica del sistema è importante, a nostro giudizio, rivedere l’idea di “percorso educativo scolastico in continuità”. Nel Decreto si insiste molto sul fatto che vi debba essere un percorso educativo che attraversi il segmento 0-3, quello 3-6 e poi proseguire. Prima di lavorarci, bisognerebbe forse fare un ragionamento per capire cosa possa essere un percorso per questa età; a maggior ragione se si considera che la pedagogia ci insegna che i processi formativi dei bambini non sono necessariamente lineari e, ancor meno, monolineari.

La terza parte del nostro documento è dedicata, infine, alla questione di come “Realizzare il sistema integrato”.

Il documento di proposta

REALIZZARE IL SISTEMA INTEGRATO

- IX. Gli obiettivi strategici
- X. Il Piano d’azione e la Relazione sullo stato di attuazione
- XI. I soggetti responsabili dell’attuazione: Stato, Regioni, Enti e Privati
- XII. Costruire la “macchina” per realizzare il Sistema integrato
- XIII. Dotare la macchina di sensori per il feedback
- XIV. Le risorse di personale per il Sistema integrato
- XV. Le risorse finanziarie

A questo proposito, il d. lgs. 65/17 ci dice chiaramente che a guidare la realizzazione del sistema dovranno essere gli otto obiettivi strategici. Alcuni sono obiettivi di diffusione dei servizi per l'infanzia (per es. se in Lombardia ce n'è di più e in Calabria di meno, occorrerà fare in modo che vi sia un riequilibrio territoriale). Ci sono poi obiettivi di frequenza: se tu costruisci un Polo in Calabria e poi viene poco frequentato, questo rappresenta un problema: non basta fornire i servizi, bisogna che essi rispondano a dei bisogni e che la gente ne usufruisca. Infine sono previsti obiettivi strategici di qualificazione; non basta che vi siano servizi e che sia frequentati, occorre anche che siano servizi di qualità.

Anche rispetto a questo punto offriremo al Ministro le nostre riflessioni sulle priorità. Posto che vi siano otto obiettivi strategici, tutti importanti, ma risorse limitate, bisognerà fissare delle priorità in base alle convinzioni che si hanno.

Lo strumento mediante cui realizzare progressivamente gli obiettivi strategici è rappresentato dal "Piano d'azione nazionale pluriennale". Il piano di azione ad oggi non c'è; negli anni precedenti, per questione di tempo si è proceduto ad una mera ripartizione dei fondi a disposizione, e basta. Adesso però è il momento di rimettere le cose a posto: bisogna elaborare il Piano di azione secondo le priorità stabilite e a partire da qui procedere alla distribuzione dei fondi. A proposito del Piano suggeriremo un format che renda possibile un dialogo produttivo tra i vari soggetti chiamati in causa per il raggiungimento degli obiettivi strategici: Stato, Regioni ed Enti locali.

Ma se questo diventa possibile, fattibile, è bene che i documenti si parlino e ci sia corrispondenza fra il Piano nazionale e il piano Regionale.

Nella prospettiva di realizzazione del sistema integrato, il tema dei soggetti chiamati in causa è di grande importanza. Il Decreto individua 3 soggetti con compiti molto consistenti: lo Stato, che ha ovviamente i suoi compiti di indirizzo, eccetera eccetera, le Regioni, gli Enti Locali. Noi al Ministro diremmo: e i privati? Sono assolutamente concorde con l'idea che non si può far finta che i privati non esistano e che lo Stato costruisca un Sistema integrato solo *statale*. Non è questa la logica. In questa partita, come soggetti attuativi e propositivi, ci devono stare tutti, perché così è giusto.

Spunti di riflessione

Il D.lvo n. 65/17 come un'occasione per un cambio di rotta

Considerati gli orientamenti culturali e politici di cui sopra, la prima **proposta** è quella di fare della realizzazione del Sistema integrato 0-6 un'occasione per ripensare e rivedere alcuni rapporti:

- tra Stato e i cittadini (bambine/i 0-6)
- tra lo Stato e formazioni sociali (famiglie e comunità locali)
- tra lo Stato e le autonomie locali (Regioni ed Enti locali);
- tra il Ministero e le Scuole dell'autonomia;
- tra iniziativa dello Stato e iniziativa privata in materia di educazione e istruzione;
- tra le politiche educative e le altre politiche dello Stato

In particolare, proporremo al Ministro un rovesciamento di prospettiva: dalla logica top – down a quella bottom-up. Sapete chi ha il maggior numero di compiti attuativo rispetto a questo decreto? Sono i Comuni, che hanno gli impegni più gravosi e numerosi. Bisogna partire dal lì, bisogna partire dal basso e costruire un sistema che salga verso l'alto. Si è parlato più volte, oggi, di “sussidiarietà”. Ecco, noi vogliamo un decreto che sia “sussidiario”, che dal basso vada verso l'alto, dalle periferie al centro, dal vicino al lontano. Potremo dire: la “sussidiarietà è la politica a km 0”.

In questa stessa prospettiva, proporremo un'azione di riequilibrio del rapporto tra iniziativa statale e privata paritaria. Non può essere solo lo Stato che si fa carico del raggiungimento dell'obiettivo del 33% o del 100% di diffusione e di frequenza dei servizi; tutti che dobbiamo collaborare per arrivare a questo risultato. Si dovrebbe addirittura pensare, ma questa è la mia opinione ci tengo a dirlo, a misure per favorire una “imprenditoria dal basso” per quanto riguarda questo settore.

Per quanto concerne la realizzazione del sistema integrato, il decreto legislativo prevede la costituzione di una Commissione per il sistema integrato. Questa è una commissione in via di istituzione: stanno circolando dei nominativi; è una operazione molto complessa perché bisogna dare spazio un po' a tutte le anime.

Spero che questa Commissione sia varata entro il mese di marzo o, al massimo, ai primi di aprile, anche perché ci sono delle scadenze improcrastinabili.

E' previsto anche un altro organismo: la cabina di regia. Si tratta di un organismo più tecnico che pedagogico, nel senso che si deve occupare di cose molto pratiche: per esempio, approntare il Piano di azione, distribuire i fondi, monitorare quanto succede, fare delle proposte per le linee strategiche al Ministro per il piano di azione successivo.

Mettere a punto la Commissione e la Cabina di regia è basilare, ma è altrettanto importante dotare questi organismi guida di "sensori".

Se la macchina organizzativa ha lo scopo di realizzare il sistema non può lavorare alla cieca; ha bisogno di un feedback continuo che riguardano aspetti, da un lato, la realizzazione degli obiettivi strategici nel tempo (in proposito serve un'anagrafica, un a banca dati che fotografi la situazione e il suo evolvere nel tempo) dall'altro, la "qualità pedagogica del sistema".

Un ultimo aspetto organizzativo chiama in causa le risorse di personale, nella consapevolezza che la qualità della scuola passa in gran parte dalla qualità dei docenti. Allora è importante che dentro la scuola arrivino persone che abbiano, intanto, amore per questo lavoro e, poi, che abbiano una formazione. La scelta del livello universitario, va benissimo. Ovviamente, si cercherà di garantire tutto il pregresso per quanto riguarda i titoli di studio, si cercherà i di uniformare si requisiti richiesti alle diverse Regioni, ecc.

Cambiare l'ordine dei fattori, cambia ...

Nel modo in cui si procede a **declinare i compiti** dei diversi soggetti chiamati in causa, **colpisce l'ordine: Stato, Regioni ed Enti locali.**

E' difficile situazione sottrarsi alla **sensazione** che qui sia all'opera una **visione statalista, centralista e dirigista dei rapporti**, quanto più distante da una logica di sussidiarietà; a maggior ragione se si considera che proprio gli Enti locali, che si fanno carico del maggior numero dei compiti, oltretutto, quelli più consistenti, hanno poi minori spazi decisionali - nel senso che le cose essenziali sono decise ai livelli superiori.

Un ulteriore aspetto critico è rappresentato da **un certo squilibrio** che si coglie **tra iniziativa pubblica e quella privata;**

Nel poco tempo che mi resta vorrei soffermarmi brevemente su un ultimo problema legato al percorso 0-6.

Si è parlato dell'ombra della pedagogia di Stato che aleggia sul decreto; per esempio, all'articolo 1, comma 1, si legge: *“Alle bambine e ai bambini dalla nascita fino ai 6 anni sono garantite pari opportunità, di educazione, istruzione, cura, di relazione, di gioco, etc. .. superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche e culturali ... per sviluppare le potenzialità di relazione autonoma, creativa, ecc.”.*

In prima istanza, chi potrebbe negare il suo consenso a queste a cosa. Voglio porre una domanda che può cambiare la prospettiva: chi sono i fruitori del sistema integrato?

Spunti di riflessione

Rimuovere l'ombra di una pedagogia di Stato

All'art. 1, c.ma 1, D.lvo 65/17, si legge: "1. Alle bambine e ai bambini, dalla nascita fino ai sei anni, sono garantite **pari opportunità** di educazione e di istruzione, di cura, di relazione e di gioco, **superando disuguaglianze e barriere** territoriali, economiche, etniche e culturali, per sviluppare **potenzialità** di relazione, autonomia, creatività, apprendimento, in un adeguato contesto affettivo, ludico e cognitivo."

Chi sono i veri fruitori dei servizi del Sistema integrato da istituire progressivamente:

sono 'i bambine/i e le famiglie'?

oppure sono 'le famiglie e i bambini'?

Rispondere in un senso o nell'altro non è la stessa cosa:

Sono i bambini e le famiglie o sono le famiglie e i bambini? Questa è una piccola domanda, rispetto alla quale esprimerò solo le mie convinzioni; non intendo impegnare né il Ministro né nessun altro: impegno solo me stesso.

Spunti di riflessione

- dire che i servizi sono per i “*bambini e le loro famiglie*”, significa affermare che i **bambini** da zero a sei anni sono considerati **soggetti autonomi rispetto alla famiglia** o soggetti portatori di diritti prima e al di fuori del contesto familiare - ne segue che, una volta affermati alcuni diritti, essi *devono* essere garantiti a prescindere dal contesto familiare;
- dire, invece, che i servizi sono “*per le famiglie e i loro bambini*”, significa riconoscere che è la **famiglia**, in quanto formazione sociale, ad essere **portatrice di diritti e doveri inalienabili** di cura, educazione e istruzione prescolare; significa che **il bambino** si colloca al suo interno come **soggetto non separabile e contrapposibile**, se non in situazioni del tutto eccezionali; significa infine che la famiglia, in quanto effettiva *sede primaria* della cura, ecc., è portatrice del *diritto al supporto* nello svolgimento delle proprie funzioni, secondo il principio della sussidiarietà.

Rispondere a questa domanda in un senso o nell'altro, non è la stessa cosa. Dire che i servizi sono per i “bambini e le famiglie” significa affermare che i bambini sono considerati soggetti autonomi rispetto alla famiglia o soggetti portatori di diritti, prima e al di fuori del contesto familiare. Ne segue che una volta affermati questi diritti essi devono essere garantiti a prescindere dal contesto familiare. Questa è una prima lettura. Se dico invece: i fruitori del servizio (con tutte le critiche che si possono fare a questa espressione “fruitori del servizio” sono “le famiglie e i bambini” riconosco che la famiglia è una formazione sociale, che è portatrice a sua volta di diritti e doveri, inalienabili, di cura, educazione e istruzione e che il bambino, quanto più è piccolo, tanto più si colloca al suo interno, come soggetto non separabile e contrapposibile, se non in casi particolari ed eccezionali. Qui si gioca una partita importante tra i diritti del bambino secondo la logica dell'individualismo, e i diritti e i doveri della famiglia, secondo la logica delle formazioni sociali. Io non sono un costituzionalista, ma qui c'è un nodo intricato di problemi a cui qualcuno deve dare una qualche risposta. Pare evidente che un diverso modo di rispondere alla precedente domanda può dare origine a Sistemi integrati molto diversi tra loro.

Valutazioni e proposte delle Associazioni che hanno promosso il Convegno “Il D. Lgs n. 65/2017 ... questo sconosciuto. La scuola da 0 ai 6 anni. Criticità e opportunità”.

Associazioni promotrici del convegno ¹⁴

a) Giudizio sul decreto

Le associazioni che hanno promosso il Convegno - AGe di Milano, AGeSC Lombardia, AMISM - Associazione Milanese Scuole Materne, Associazione Nonni 2.0, Diesse Lombardia, DiSal, Fidae Lombardia, Fism Lombardia, Forum Famiglie Milano, Generazione Famiglia LMPT Lombardia, Sidef - hanno scelto di discutere il Decreto Legislativo n.65/2017 perché avvertono l'urgenza di dare una risposta adeguata ai bisogni di “cura, educazione e istruzione” dei figli nella fascia di età 0-6 anni che sono decisamente aumentati, a causa di molti fattori concomitanti (impegni lavorativi, orari poco flessibili, reti parentali e relazionali insufficienti).

Il Decreto Legislativo n. 65/2017 individua solo nominalmente i soggetti pubblici e privati che, in modo pluralista e differenziato, entreranno a determinare la costruzione e la vita del segmento formativo riguardante la fascia di età 0-6 anni, lasciando aperte le interpretazioni applicative. Questo fa sì che il Decreto, pur avendo il merito di affrontare i nuovi bisogni di cura, rischia di essere applicato con una prospettiva inadeguata, riconducibile ad una concezione di Stato “monopolista” della gestione dei servizi, che interpreta in modo rigido e estensivo i suoi compiti di garanzia e di indirizzo nei confronti delle Regioni e degli enti locali, oltre che nei confronti dei genitori e della società civile.

La centralità della questione educativa richiede invece un deciso cambio di “paradigma culturale” e un ritorno alla Costituzione dove all'art. 30 sancisce che “*è dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli anche se nati fuori dal matrimonio*” e impone dunque di individuare le modalità più adatte a facilitare l'esercizio di questo diritto/dovere. In modo analogo

¹⁴ AGe di Milano, AGeSC Lombardia, AMISM - Associazione Milanese Scuole Materne, Associazione Nonni 2.0, Diesse Lombardia, DiSal, Fidae Lombardia, Fism Lombardia, Forum Famiglie Milano, Generazione Famiglia LMPT Lombardia, Sidef.

va ridisegnato l'intervento delle istituzioni pubbliche affinché “*favoriscano l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà*”, come stabilisce il comma 4 dell'art.118 della Costituzione.

Al centro dell'attenzione vanno collocati i diversi soggetti che intervengono nell'intero processo, piuttosto che lo Stato-apparato, impersonale e astratto. Occorre dunque lavorare sulle modalità attraverso cui si instaura il rapporto tra l'espressione dei bisogni e l'individuazione delle risposte, in un contesto pluralista e differenziato. Sarà così possibile mettere le istituzioni pubbliche, nelle loro diverse articolazioni funzionali, nelle migliori condizioni per garantire qualità ai servizi rivolti ai cittadini.

La difficoltà di un crescente numero di genitori ad esercitare le prerogative genitoriali non giustifica la loro programmatica marginalizzazione rispetto alla gestione dei processi di cura, educazione e istruzione che si svolgono nei servizi. Questa marginalizzazione demotiva pesantemente chi è in grado di intervenire, aumenta la deresponsabilizzazione e contribuisce di fatto a rendere più fragile la funzione genitoriale.

Se il "patto educativo" appare necessario in tutti i gradi scolastici, esso è indispensabile nella fascia 0-6 anni, dove deve trovare forme più adeguate per esprimersi.

Un secondo elemento problematico del Decreto Legislativo riguarda la sua propensione a “scolarizzare” anche l'età dell'infanzia, sottacendo l'esigenza e la possibilità di adottare interventi fortemente diversificati nel segmento 0-6 anni e rispetto al successivo primo ciclo scolastico. Nella logica della diversificazione rientra l'organizzazione flessibile degli orari e dei tempi utili per rispondere alla varietà delle esigenze dei bambini e dei loro genitori (come ad esempio le esperienze legate agli “spazio gioco”, alle “tagesmutter”, alle “sezioni Primavera”).

La diversificazione dell'offerta di servizi per l'infanzia ha portato una ricaduta molto positiva sulla professionalità del personale educativo e degli insegnanti, perché richiede uno sguardo sul proprio compito professionale più ampio rispetto a quello prevalente nei gradi successivi di scolarizzazione. Ha inoltre favorito la crescita di un rapporto positivo tra genitori e scuola, espressione del patto educativo che dovrebbe caratterizzare tutta la scuola italiana.

b) Punti di lavoro per le associazioni promotrici

In sintesi le associazioni promotrici del Convegno intendono lavorare sui seguenti punti:

1. Recuperare la dimensione della *continuità orizzontale*, assolutamente decisiva per una crescita equilibrata dei bambini nel corso dei primi anni di vita e rimodulare la *continuità verticale* che non può essere costretta in un rapporto organizzativo con il primo ciclo di istruzione.

2. Definire modalità di *partecipazione scolastica* adeguate al segmento 0-6 anni in grado di stimolare e incrementare la coscienza partecipativa dei genitori, sostenendone anche le forme associative.

3. Riconoscere le caratteristiche specifiche delle istituzioni di educazione e di istruzione presenti nel segmento 0-6 anni, con particolare attenzione alle scuole paritarie, soprattutto nella definizione formale dei 'poli' e delle forme di coordinamento pedagogico che dovranno essere rispettose sia della pluralità delle forme istituzionali sia delle diverse scelte pedagogico-didattiche operanti sul territorio di riferimento.

4. Prevedere, nella *formazione iniziale* del personale educativo 0-3 e 3-6 anni, ampi spazi di "tirocinio" (apprendistato di terzo livello) per rendere il futuro educatore consapevole della molteplicità di forme in cui sarà chiamato a esercitare il suo compito. La sola formazione accademica degli educatori, infatti, non è sufficiente a far maturare le competenze educative necessarie per la fascia d'età 0-6 anni, definita dal binomio cura-apprendimento.

5. Impegnarsi per una *formazione in itinere* di dirigenti e educatori per incrementare la loro professionalità in merito a: i) proposte educative e formative diversificate, adeguate all'età dei bambini loro affidati; ii) proposte educative e formative finalizzate a garantire, in un'ottica delle "pari opportunità", una reale ed effettiva inclusione scolastica; iii) capacità di promuovere le condizioni per una effettiva partecipazione responsabile dei genitori alle scelte pedagogiche; iv) capacità di relazionarsi con altre figure professionali divenute necessarie per interventi specifici (psicologi, assistenti sociali, mediatori culturali). In tale campo le associazioni del personale della scuola possono dare un contributo importante.

c) Per valorizzare l'autonomia locale e dei soggetti sociali

Le osservazioni "riformatrici" rivolte in questo Convegno al Decreto Legislativo n. 65/2017 potrebbero ricevere ampio accoglimento ove si realizzasse la "autonomia differenziata" richiesta dalle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna ai sensi dell'art. 116 della Costituzione.

Per le Regioni ad autonomia differenziata, la competenza sui temi della "cura, educazione e istruzione" dell'infanzia da 0 a 6 anni potrebbe situarsi pienamente nell'area della "competenza esclusiva regionale" e si sgancerebbe così dalla "legislazione concorrente" con lo Stato, abilitando le Regioni in questo modo anche a dettare "norme generali sull'istruzione" per la fascia di età dai 3 ai 6 anni. Se si realizzasse l'autonomia differenziata, la Regione Lombardia potrebbe sviluppare una proposta organica per la cura e l'istruzione dei bambini nella fascia 0-6 anni. Sarebbe in particolare possibile convogliare in un unico Fondo le risorse finanziarie derivanti dalle Leggi nazionali e dal

bilancio regionale, rendendo più semplice la messa a punto di risposte diversificate ai bisogni dei bambini e dei loro genitori.

Comunque, allo stato della legislazione e in presenza del D.lgs. n.65 del 2017, le Regioni potrebbero comunque allargare il proprio intervento sfruttando, con una nuova normativa per la fascia di età da 0 a 6 anni, lo spazio di autonomia già loro concesso dalla riforma costituzionale del 2001 e allo stesso tempo chiedendo, per una più corretta applicazione dei principi costituzionali di “sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza” (art. 118 Cost.), l’emanazione di norme statali correttive e interpretative del D.lgs. n. 65 del 2017 che lascino il giusto spazio alle normative regionali e locali.

Sarà in ogni modo necessario distinguere fra il livello della “scuola dell’infanzia” e il livello dei “servizi educativi”.

Poiché per la scuola dell’infanzia si deve dar luogo ad una regolamentazione di “servizio universale” dovranno essere garantite condizioni di gratuità e di accessibilità del servizio. Qui si apre anche la problematica della scuola paritaria che, a sua volta, assicura un servizio pubblico: si rende perciò necessario attuare convenzioni o altri strumenti equivalenti che risolvano la questione del prezzo del servizio, facendolo gravare allo stesso modo sull’utente della struttura pubblica e della struttura paritaria.

Nel caso dei “servizi educativi per gli 0-3 anni” - che richiedono una risposta diversificata - non si tratta di fornire un servizio a carattere universale.

Nella loro autonomia, le Regioni potranno provvedere al sovvenzionamento attraverso due strade alternative:

- a) Sovvenzionamento delle strutture che forniscono il servizio
- b) Sovvenzionamento diretto degli utilizzatori del servizio

Questa seconda modalità pone minori problemi di eventuale contrasto con le regole della concorrenza ed è già stata ampiamente sperimentata dalle Regioni che hanno istituito forme di “vouchers”, tesi a coprire la differenza fra prezzo di mercato e prezzo politico stabilito dall’autorità pubblica.

Nel caso della Regione Lombardia vi sono strumenti normativi già positivamente sperimentati e in parte tutt’ora in essere:

- 1) La Legge regionale 23/1999, nel riconoscere “quale soggetto sociale politicamente rilevante la famiglia così come definita dagli articoli 29 e 30 della Costituzione” ha messo a disposizione

risorse economiche da cui sono fiorite, nel segno della sussidiarietà, svariate iniziative che hanno portato alla creazione di Nidi, Micronidi, Nidi-Famiglia, facilitando l'aggregazione volontaria delle famiglie e la verifica delle loro aspettative.

2) Lo strumento del “voucher”, che già viene proficuamente utilizzato per altri servizi e che costituisce un'interessante opportunità per valorizzare la responsabilità delle famiglie nella scelta delle soluzioni più adeguate alle proprie esigenze, nell'ambito delle esperienze accreditate dalla Regione Lombardia, a garanzia dello standard qualitativo dei servizi offerti.

3) La misura “Nidi Gratis” rappresenta un intervento chiave delle politiche di inclusione delle famiglie a basso reddito, sostenendo la frequenza dei figli ai nidi pubblici e privati convenzionati.

L'assetto che verrà dato al segmento 0-6 anni inciderà significativamente sulle politiche di conciliazione tra tempi di lavoro e di cura familiare. Anche per questo è opportuno costituire un Tavolo Regionale per le politiche sul segmento 0-6 anni che sia rappresentativo di tutti i soggetti interessati (associazioni di genitori e famiglie, associazioni professionali, amministrazioni scolastiche).