



NOTA PER AUDIZIONE DEL 14 FEBBRAIO 2017 PRESSO UFFICIO DI PRESIDENZA 7^a COMMISSIONE (Istruzione) DEL SENATO DELLA REPUBBLICA SUI DECRETI ATTUATIVI DELLA LEGGE N. 107/2015 (DELEGHE "BUONA SCUOLA") A.G. N. 380

Il testo del decreto in argomento propone un cambio di orizzonte netto, dichiarando l'impegno alla progressiva istituzione di un sistema integrato dei servizi educativi da 0 a 6 anni.

Questo cambio di orizzonte è accompagnato tuttavia dalla previsione di processi attuativi che richiederanno orientamento e tempo, oltretutto ovviamente di essere sostenuti da risorse – almeno progressivamente – adeguate.

Si ritiene di individuare – fra i tanti – tre aspetti, su cui soffermarsi e richiamare l'attenzione:

- la formazione degli educatori e degli insegnanti
- la regolazione e il coordinamento territoriale del sistema integrato
- la programmazione integrata del sistema e la finalizzazione delle risorse

Per quanto riguarda la **formazione**, giova ricordare che l'esperienza italiana, pur caratterizzata dalla disomogenea diffusione dei nidi, ha consentito di mettere a fuoco elaborazioni pedagogiche innovative e originali sui temi dell'educazione e della cura con riferimento alla fascia d'età dei primissimi anni di vita, in un modo diverso da quello che caratterizza la gran parte delle esperienze internazionali nelle quali si concentrano le energie e le risorse nella diffusione di opportunità che riguardano solo marginalmente i primi due anni di vita e che utilizzano come principale riferimento progettuale la scuola dell'infanzia e la scuola primaria.

Nella attuale realtà italiana, oggi abbiamo pochi insegnanti formati per la scuola dell'infanzia, fortemente attratti – e assorbiti – dalla scuola statale e scarsamente formati per lo 0-6 e un numero crescente di educatori di nidi con laurea triennale ma frustrati nella prospettiva di poter lavorare anche nella scuola dell'infanzia.

In questo quadro di premessa, la previsione di una formazione universitaria¹ per educatori di nido – laurea triennale L-19 in scienze dell'educazione e della formazione – e docenti di scuola dell'infanzia – laurea quinquennale LM-85 in Scienze della formazione primaria – NON rappresenta una cornice pienamente soddisfacente per disegnare l'integrazione all'interno dello 0-6, per due motivi:

- per quanto riguarda la formazione dei docenti di scuola dell'infanzia – laurea quinquennale LM-85 in Scienze della formazione primaria – fotografa una situazione preesistente rispetto allo 0-6, in cui lo 0-3 non è contemplato e in cui il 3-6 è comprensibilmente orientato soprattutto verso l'orbita della scuola primaria, che costituisce infatti la matrice di riferimento per il programma di studio previsto da questo tipo di laurea

¹ “Schema di decreto legislativo recante istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni”, art. 4, c. 1, lettera e).

- per quanto riguarda la formazione degli educatori dei nidi – laurea triennale L-19 in scienze dell’educazione e della formazione – manca la possibilità di fruire di possibili percorsi che, integrando la formazione triennale con un ulteriore biennio, conducano alla possibilità di lavorare nella scuola dell’infanzia

Per quanto riguarda il tema della **regolazione** e del **coordinamento territoriale del sistema integrato**, sembra opportuno fare le seguenti considerazioni.

Quanto alla *regolazione*²:

- si è già detto sul tema dei requisiti di formazione degli educatori dei nidi e dei docenti delle scuole dell’infanzia e della necessità di percorsi di possibile integrazione e interscambio in entrambe le direzioni;
- quanto agli standard strutturali, il quadro ancora molto variegato delle determinazioni assunte dalle Regioni e Province autonome in materia si concentra tuttora sulla individuazione di norme poco adatte a regolare un sistema che in realtà si è sviluppato non solo con nuove costruzioni ma rilevantemente attraverso adattamento di strutture preesistenti; considerando questo aspetto – e tenuto conto che il basso tasso di nascite confermerà anche nel prossimo futuro l’identico quadro – sembra opportuno:
 - individuare standard quantitativi differenziati per i casi di nuova costruzione e i casi di ristrutturazione e adeguamento funzionale di immobili preesistenti, differenziando anche fra realizzazioni collocati in nuovi insediamenti abitativi ovvero in tessuti urbanistici già dati;
 - offrire possibilità di progettazione di servizi qualitativamente diversificati, non strettamente corrispondenti al solo cumulo addizionale di unità/sezioni per classi/gruppi di bambini, ma creando e offrendo – attraverso l’organizzazione di spazi di connessione e per attività di laboratorio – maggiore ricchezza, varietà e integrazione all’esperienza dei bambini accolti nel servizio;
- quanto agli standard organizzativi, sembra infine opportuno favorire – anche attraverso l’organizzazione dello spazio e dei turni del personale – il lavoro di gruppo e la pratica di una relazione fra personale educativo e bambini non limitata al gruppo/classe nel suo complesso ma valorizzante il lavoro con più ridotti gruppi di bambini.

Quanto al *coordinamento territoriale del sistema integrato*³, si tratta di un tema opportunamente posto a fondamento dello sviluppo e della qualificazione del sistema integrato 0-6. In questo caso sembra opportuno richiamare tre aspetti:

- che le funzioni di coordinamento dei sistemi territoriali siano sostenute dalla definizione di accordi inter-istituzionali a livello anche regionale, formalizzati fra USR, Comuni e soggetti privati operanti nel settore dei servizi educativi 0-6;

² Legge n. 107 del 13 luglio 2015, art. 1, c. 181, lettera f); “Schema di decreto legislativo recante istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni”, art. 4, c. 1, lettera f) e art. 5, c. 1 lettera f). Si veda anche la Banca dati Normativa <http://www.minori.it/it/pianostraordinario-nidi/normativa-sui-servizi-per-la-prima-infanzia-0-3-anni-nelle-regioni-e> Rapporto di monitoraggio al 31-12-2011, Le strategie di regolazione, programmazione e attuazione delle politiche da parte delle Regioni e Province autonome – Un’analisi comparata: <http://www.minori.it/it/minori/rapporto-di-monitoraggio-del-piano-nidi-al-31-d-icembre-2011>

³ “Schema di decreto legislativo recante istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni”, at. 4, c. 1, lettera g).

- che le funzioni di coordinamento non siano limitate agli aspetti pedagogici, ma integrino questo fondamentale ingrediente con l'altrettanto fondamentale tematica della qualità organizzativa e gestionale della rete dell'offerta, un tema che riguarda la qualità e razionalità della programmazione, la raccolta coordinata della domanda, il confronto fra modelli organizzativi, la verifica dei costi di gestione e la prospettiva di omogeneizzazione progressiva dei sistemi tariffari dei servizi pubblici e convenzionati col pubblico;
- che le funzioni di coordinamento si sostanzino non solo nella individuazione di figure specifiche e/o di profili di competenza da attribuire alle medesime, quanto nella attivazione di organismi collegiali di coordinamento nei quali le referenze dei diversi soggetti pubblici e privati operanti nel settore a livello territoriale sviluppino e consolidino – mediante la reciproca relazione e la continuità del lavoro condiviso – la capacità di coltivare la buona qualità educativa e la buona qualità gestionale del sistema integrato.

Quanto infine alla **programmazione integrata del sistema**⁴, non è davvero possibile ignorare il dato demografico, che registra oggi una base di utenza potenziale di 1.641.882 per il 3/5 e di 1.492.050 per lo 0/2, conseguenza di un trend delle nascite che ha registrato nell'ultimo quinquennio un decremento medio di 13.900 unità all'anno e che le proiezioni stimano persista nell'ordine di almeno 10.000 bambini all'anno per i prossimi 10 anni⁵.

Questo vuol dire che la scuola dell'infanzia, che oggi accoglie 1.601.606 bambini di cui 79.720 anticipatori, è già ora sulla soglia dell'ipertrofia – il numero medio di bambini per sezione, escludendo gli anticipatori, è 21,57 a livello nazionale e scende a 19,47 nella macro-area sud e isole e ulteriormente a 19,32 nelle quattro Regioni dell'obiettivo convergenza (Calabria 18,52, Campania 18,86, Puglia 20,51, Sicilia 19,34)⁶. La prospettiva dunque – nei prossimi anni – sarà quella di avere spazi liberi nelle scuole dell'infanzia, per mancanza di bambini.

Questa circostanza potrà – ci si augura – favorire interventi di qualificazione dell'offerta – come la prospettiva di incrementare gli orari di apertura e i livelli di compresenza – ma NON necessita di interventi di incremento quantitativo dell'offerta.

Al contempo, nel caso dei nidi registriamo una diffusione ancora bassa rispetto al target riproposto del 33% - siamo al 20,8%⁷ - e del 75% dei comuni coperti – siamo al 53,7%⁸ - e due fenomeni contrastano la loro ulteriore diffusione:

- dove i nidi ci sono, le difficoltà a far funzionare appieno il sistema – se si pensa che la spesa sociale dei comuni in questo settore è “bloccata” ormai da anni dopo il picco di 1.567.220 di euro del 2012 – e quelle delle famiglie a pagare le rette espongono il sistema dell'offerta alla reale circostanza del suo utilizzo incompleto e alla sua non facilitata accessibilità da parte delle famiglie

⁴ “Schema di decreto legislativo recante istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni”, art. 8, c. 2 e art. 12, c. 2.

⁵ Il dato ISTAT 2015 registra 480.292 nascite. Per le proiezioni vedi anche Eurostat, EUROPOP2013, “Main scenario” – Popolazione al 1° gennaio per sesso ed età (2015):

<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

⁶ Elaborazioni IDI su dati MIUR.

⁷ Elaborazioni IDI per Monitoraggio al 31/12/2015.

⁸ ISTAT – Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, anno scolastico 2013/2014.

- dove i nidi non ci sono, la diffusione degli accessi anticipati alla scuola dell'infanzia, dopo aver avuto successo come forma di risposta surrogatoria rispetto alla mancanza di nidi, si propone come vero e proprio ostacolo allo sviluppo dei nidi, poiché offre un servizio molto spesso meno costoso per le famiglie di quanto non sarebbe un nido; anche il caso delle Regioni interessate dal PAC⁹ è emblematico del fatto che anche generose provvidenze non producono un effettivo incremento delle opportunità, se è vero, come è vero, che si tratta proprio di quattro delle Regioni in cui più alto in assoluto è il tasso di copertura offerto dagli anticipi (Calabria 11,8%, Campania 8,7%, Puglia 8,1%, Sicilia 7,6%)¹⁰.

Quello di cui c'è bisogno – e che può essere positivamente colto anche nella prospettiva dello sviluppo dei “poli per l'infanzia”¹¹ – sembra corrispondere ad una azione integrata svolta lungo tre direttrici:

- ottimizzare gli investimenti, privilegiando fortemente interventi tesi a restituire – mediante necessarie ma non costosissime operazioni di adeguamento e ristrutturazione – potenzialità ricettiva per lo 0-3 all'interno di spazi di scuole dell'infanzia interessate dal tendenziale minor utilizzo da parte di bambini di 3-6 anni
- trasformare l'accoglienza – spesso polverizzata in diverse sezioni – di bambini anticipatori nelle scuole dell'infanzia nella accoglienza di loro stessi ma anche di bambini ancora più piccoli
 - in sezioni primavera per bambini di 24/36 mesi
 - in micro-nidi per bambini di 3/36 mesi
 aggregate/i alle scuole dell'infanzia
- Sostenere la reale accessibilità da parte delle famiglie ai servizi educativi per l'infanzia con risorse destinate ad abbattere progressivamente il carico tariffario per l'accesso a nidi pubblici o convenzionati col pubblico, in modo proporzionale alla diffusione effettiva dell'offerta di servizi 0-3, sia preesistenti che di nuova attivazione¹².

La prevista costituzione di una commissione per il Sistema integrato di educazione e istruzione¹³ potrà costituire il contesto nel quale meglio mettere a fuoco i temi:

- degli orientamenti educativi per il sistema 0-6
- degli standard
- delle più adeguate modalità per svolgere il coordinamento territoriale della rete dei servizi educativi 0-6

La Conferenza Unificata¹⁴ potrà costituire il contesto nel quale trovare il più corretto equilibrio fra l'orientamento delle risorse:

- verso lo sviluppo, con particolare riguardo alla riqualificazione e di quanto già esistente
- verso il miglioramento delle condizioni di accessibilità¹⁵ – dicasi abbattimento progressivo delle tariffe – dei servizi educativi da parte delle famiglie

⁹ Piano di Azione e Coesione (PAC) dell'11 maggio 2012, nasce dalla riprogrammazione del Fondo di Cofinanziamento Nazionale (ex lege 183/1987) e dalla Delibera CIPE n. 96 del 3 agosto 2012.

¹⁰ Elaborazioni IDI su dati MIUR per Monitoraggio al 31/12/2015.

¹¹ “Schema di decreto legislativo recante istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni”, art. 3.

¹² Tenendo conto di quanto previsto all'art. 12, c. 5 e art. 13, c. 2.

¹³ “Schema di decreto legislativo recante istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni”, art. 10.

¹⁴ Vedi nota 12.

¹⁵ Anche tenendo conto di quanto definito all'art. 8, c. 1.