

Il nuovo sistema integrato dei servizi per l'infanzia tra ambizioso universalismo e realismo minimalista.

Stefano Neri , Università degli Studi di Milano

Il decreto legislativo n. 65 del 13 aprile 2017 istituisce, “progressivamente” e “in relazione all’effettività disponibilità di risorse”, il “Sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni” (art. 1, co. 2, d.lgs. 65/2017), in attuazione di una delle deleghe al governo contenute nell’art. 181, co. 1, della l. 107/2015 (“La Buona Scuola”, <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/07/15/15G00122/sg>), in cui era confluito il disegno di legge 1260 del 2014 (vedi Arlotti, Sabatinelli sul n. 2/2015 di questa rivista).

Il sistema integrato di educazione e istruzione è costituito dai servizi educativi per l’infanzia per i bambini di età compresa fra 0 e 3 anni (tra 3 e 36 mesi) e dalle scuole dell’infanzia per i bambini fra 3 e 6 anni. I servizi 0-3 anni sono distinti in asili nido, servizi integrativi (identificati in spazi gioco, centri per bambini e famiglie, servizi in contesto domiciliare) e sezioni primavera (24-36 mesi), per le quali si prevede la fine della fase sperimentale e la stabilizzazione. Con la creazione (“graduale”) di un sistema integrato 0-6 si cerca di superare la storica separazione tra i servizi destinati alle due fasce d’età della prima infanzia, sancendo pienamente il carattere educativo degli asili nido e dei servizi integrativi 0-3, a compimento di un processo avviato dalla sentenza 370/2003 della Corte Costituzionale e dalla legge 42/2009 sul federalismo fiscale (art. 21, co. 3, lett. c).

L’integrazione va realizzata promuovendo “la continuità del percorso educativo e scolastico”, anche in relazione alla scuola primaria, attraverso una collaborazione tra le diverse articolazioni del sistema ad “attività di progettazione, di coordinamento e di formazione comuni” (art. 1, co. 3). La continuità può trovare le condizioni strutturali e organizzative più adeguate nei nuovi Poli per l’infanzia, che ospiteranno servizi educativi e scuole da zero a dieci anni, in modo da favorire la condivisione di “servizi generali, spazi collettivi e risorse professionali” (art. 3, co. 1). L’iter per la realizzazione dei Poli (al massimo tre per ogni Regione) è già stato avviato dal DM Miur 23/8/2017, che ha definito la ripartizione delle risorse per il 2018-20 (150 milioni) tra le Regioni.

Lo Stato e, in particolare, il Ministero dell’istruzione, università e ricerca (Miur) assumono per la prima volta la competenza per i servizi educativi 0-3 anni. Pur non essendo direttamente coinvolto nella gestione di tali servizi (a differenza delle scuole dell’infanzia), il Miur è chiamato ad esercitare un ruolo molto rilevante di indirizzo, programmazione, coordinamento, nonché di finanziamento dell’intero sistema 0-6, con l’obiettivo di omogenizzare gradualmente l’offerta sotto il profilo quantitativo e qualitativo. La *governance* del sistema rimane decentrata (si vedano gli artt. 5, 6 e 7 del decreto), ma l’assunzione di responsabilità da parte del Miur è evidente e rappresenta la principale scommessa del decreto.

Secondo l’art. 4, lo Stato “promuove e sostiene la qualificazione dell’offerta di tutto il sistema integrato mediante l’adozione di un Piano di azione nazionale pluriennale”, previsto entro sei mesi dall’entrata in vigore del decreto. Al Piano sono affidati obiettivi ambiziosi:

- 1) il “progressivo” consolidamento e ampliamento dell’accesso ai servizi per l’infanzia, riproponendo il tradizionale obiettivo (qui definito come “tendenziale”), fissato dalla Strategia europea di Lisbona nel 2000, di raggiungere il 33% della copertura dei bambini sotto i 3 anni (a fronte della quota attuale del 12-13% a livello nazionale);
- 2) la “generalizzazione progressiva” della scuola dell’infanzia, la cui copertura resta intorno al 95% della popolazione di riferimento ma tende sempre più ad allontanarsi dal 100%.

L’art. 4 contiene poi una serie di disposizioni tese a garantire la qualità di tutto di sistema 0-6. Vengono infatti previsti:

- a) la qualificazione universitaria del personale dei servizi educativi 0-3, prevedendo il conseguimento della laurea triennale in Scienza dell’educazione e della formazione ad indirizzo specifico o della laurea quinquennale in Scienza della formazione integrata da un corso di

formazione (su questo tema o, meglio, sulla disciplina complessiva delle professioni di educatore e pedagogo) nel giugno del 2016 la Camera aveva approvato il ddl. 2656, ora all'esame del Senato);
b) lo svolgimento di attività di formazione in servizio (fatto non del tutto scontato) per tutto il personale operante nel sistema;
c) la promozione dei coordinamenti pedagogici territoriali in tutti i servizi 0-6 anni, ora poco diffusi sul territorio nazionale.

Inoltre è prevista l'istituzione di una "Commissione per il Sistema integrato di educazione e istruzione", composta da esperti nella materia e dotata di compiti consultivi e propositivi. La Commissione deve proporre al Miur le "Linee guida pedagogiche" per il sistema, sulla base delle quali il Ministero deve definire "gli orientamenti educativi nazionali per i servizi educativi per l'infanzia", in coerenza e in continuità con le esistenti "Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione"(art. 5, co. 1 lett. f e art. 10). Si tratta di un compito molto importante, per il quale non sembra per nulla adeguato il divieto di ogni compenso, indennità, gettone di presenza o altro emolumento per i membri della Commissione (art. 10, co. 5). Per la "progressiva" attuazione del Piano presso il Miur è istituito il Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e istruzione, che è deputato a finanziare interventi di nuova costruzione e ristrutturazione di servizi, la quota parte dello Stato delle spese di gestione dei servizi educativi e scuole dell'infanzia non statali, la formazione continua del personale (art. 12). La dotazione del Fondo ammonta a 209 milioni di euro per il 2017, 224 milioni per il 2018 e 219 milioni a decorrere dal 2019. Si tratta di risorse non disprezzabili, per quanto certamente insufficienti a perseguire gli obiettivi del decreto (vedi Sabatinelli 2017, <https://welforum.it/verso-il-sistema-integrato-0-6-anni/>). Il Fondo configura un canale di finanziamento diretto dallo Stato ai Comuni, del tutto diverso da quelli esistenti e per il quale andranno definiti i criteri specifici di riparto delle risorse.

Mentre il ddl 1260 (art. 3, co.2) prevedeva l'esclusione secca dei servizi per l'infanzia dai servizi a domanda individuale, il decreto 65 indica di fatto tale risultato come obiettivo di lungo termine, da raggiungere con un'estensione graduale e progressiva del sistema integrato (art. 8, co.1). Nel frattempo viene ribadita la compartecipazione delle famiglie alle spese di funzionamento dei servizi, salvo agevolazioni ed esenzioni, con gli ostacoli che ciò comporta per l'accesso al servizio di parte del ceto medio (Pavolini e Saraceno 2017, <http://www.neodemos.info/articoli/il-decreto-legislativo-sui-nidi-un-passo-avanti-ma-la-strada-e-lunga>). La definizione di una soglia massima di spesa viene demandata ad un'Intesa Stato-Regioni.

Dati i compiti nuovi e impegnativi di cui il Miur è investito, appare indispensabile che esso si doti di strutture apposite e di competenze specializzate nei servizi educativi 0-3 anni e rafforzi quelle dedicate alla scuola dell'infanzia, sia per l'attuazione del decreto sia per il governo del nuovo sistema integrato, a livello centrale e periferico. Se ciò non avvenisse, alla limitatezza delle risorse finanziarie rischierebbero di aggiungersi serie carenze di carattere organizzativo e anche professionale dell'apparato statale, tali da non rendere possibile di perseguire la missione universalistica cui lo Stato è chiamato dal decreto. Risulterebbero compromessi gli obiettivi di espansione dei servizi e di omogeneizzazione qualitativa di tutto il sistema 0-6, finendo per perpetuare le forti diseguaglianze territoriali oggi esistenti.

Del resto anche alcune modifiche al testo originario introdotte durante l'iter di approvazione non aiutano a scongiurare questo esito: basti pensare alla cancellazione della norma relativa all'emanazione di un regolamento statale per la definizione degli standard, organizzativi, strutturali e qualitativi dei servizi 0-3, che era previsto dal ddl 1260, dalla delega contenuta nella legge 107 e anche dalle prime bozze del decreto 65 circolate tra gli addetti ai lavori. Tale esclusione e la riconduzione di tale competenza alle Regioni è stata obbligata dalla sentenza n. 284 della Corte Costituzionale del 21 dicembre 2016, emanata a fronte del ricorso presentato dalle Regioni Veneto e Puglia. Facendo riferimento ad una sua precedente sentenza del 2005 relativa agli asili nido, la Corte ha infatti decretato l'illegittimità del co. 181, lett. e, n. 1.3 della legge 105/2015 nella parte in cui prevedeva la determinazione statale degli standard, in quanto tale compito non si identifica con

l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (di competenza statale), dato che gli standard incidono esclusivamente sull'assetto organizzativo e gestionale dei servizi.

I primi provvedimenti attuativi della seconda metà del 2017 (la proroga della sperimentazione delle sezioni primavera, l'avvio del processo per la creazione dei Poli per l'Infanzia, l'elaborazione in corso del primo Piano di azione nazionale) testimoniano della volontà meritoria del Miur di procedere all'attuazione del decreto senza attendere la nuova legislatura, ma non hanno sciolto i dubbi sul destino del nuovo sistema integrato. L'avvio della fase di implementazione del decreto sembra infatti in linea con un disegno normativo sospeso tra grandi ambizioni e un approccio fortemente incrementale all'innovazione che, nella sua gradualità e progressività, rischia di essere troppo lenta e alla fine residuale.