

Stefano Neri

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

(doi: 10.7389/88302)

Politiche Sociali (ISSN 2284-2098)

Fascicolo 3, settembre-dicembre 2017

**Ente di afferenza:**

*Universit Firenze (unifi)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

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

di Stefano Neri

**THE NEW INTEGRATED CHILDCARE SYSTEM BETWEEN AMBITIOUS UNIVERSALISM AND MINIMAL REALISM** • Legislative decree no. 65/2017 represents a turning point in Italian childcare policy by instituting a system integrating Early Childhood Educational and Care (ECEC) services for children from 0 to 6 years old. For the first time the State is responsible for services concerning 0-3 years old, being committed to their expansion and to a substantial increase in the quality of all ECEC systems. However, the incremental approach adopted with realism by the reformers, the limited availability of funds and the partial shortage of professional and organisational resources of the Ministry of Education might convert these universalistic targets into minimal changes.

**KEYWORDS** *Childhood Educational and Care (ECEC), childcare, education, pre-primary school, social investment.*

**L'innovazione istituzionale** • 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), in attuazione di una delle deleghe al governo contenute nella legge 107/2015 («La Buona Scuola»), 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.

L'integrazione tra i servizi previsti per le diverse fasce d'età va realizzata promuovendo «la continuità del percorso educativo e scolastico», attraverso una collaborazione tra le diverse articolazioni del sistema ad «attività di progett-

*Stefano Neri, Università degli Studi di Milano, stefano.neri@unimi.it*

tazione, di coordinamento e di formazione comuni» (art. 1). Per promuovere la continuità saranno costituiti i nuovi «Poli per l'infanzia» (art. 3), che ospiteranno servizi educativi e scuole da 0 a 10 anni, in modo da favorire la condivisione di spazi collettivi, risorse professionali e servizi di supporto. L'iter per la realizzazione dei Poli (al massimo tre per ogni Regione) è già stato avviato dal Decreto del Ministero dell'istruzione, università e ricerca (MIUR) del 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 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 l'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 percentuale di iscritti rispetto alla popolazione della fascia di età 3-6 anni tende negli ultimi anni ad allontanarsi dal 100%, per effetto, a quanto pare, della difficoltà ad intercettare una parte dei bambini appartenenti a famiglie in condizioni disagiate o immigrate, in epoca di crisi economica.

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 (in coerenza con quanto previsto dal ddl 2656, approvato nel giugno 2016 alla Camera e ora in corso di esame al Senato, che riordina la disciplina del profilo di educatore inserito nei servizi 0-3, ossia «l'educatore socio-pedagogico», assieme a quelli di «pedagogista» ed «educatore socio-sanitario»);

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 diffusi solo in alcune realtà territoriali.

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» (art. 5). Si tratta di un compito molto rilevante, tale da richiedere un'attenzione e investimento adeguato anche in termini di tempo: appare quindi del tutto incongruo il divieto di ogni compenso, indennità, gettone di presenza o altro emolumento per i membri della Commissione previsto dal decreto.

### **Le «ombre» che caratterizzano i nuovi provvedimenti fra limitatezza delle risorse e carenze dell'apparato statale**

• Per la «progressiva» attuazione del Piano di azione nazionale, 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 (si veda Sabatinelli in <https://welforum.it/verso-il-sistema-integrato-0-6-anni/>).

Inoltre, mentre il ddl 1260 prevedeva seccamente l'esclusione dei servizi per l'infanzia 0-3 dai servizi a domanda individuale, il decreto 65 si limita ad indicare tale esclusione come un obiettivo da raggiungere nel tempo, con l'estensione graduale e progressiva del sistema integrato (art. 8). Nel frattempo viene ribadita la compartecipazione delle famiglie alle spese di funzionamento dei servizi. Pur comprendendo il realismo insito in questa scelta, la compartecipazione ostacola l'ampliamento dell'accesso a servizi costosi per una parte consistente del ceto medio (si veda Pavolini e Saraceno in <https://www.neodemos.info/articoli/il-decreto-legislativo-sui-nidi-un-passo-avanti-ma-la-strada-e-lunga>).

Dati i compiti nuovi ed 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, 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; ciò rischierebbe di compromettere pesantemente il raggiungimento degli obiettivi di espansione

dei servizi e di omogeneizzazione qualitativa di tutto il sistema 0-6, finendo per perpetuare le forti diseguaglianze territoriali oggi esistenti.

Alla riduzione delle differenze tra le Regioni era indirizzata anche la norma, contenuta nella delega della legge 107, che prevedeva l'emanazione di un regolamento statale per la definizione degli standard, organizzativi, strutturali e qualitativi dei servizi 0-3. Questa previsione è purtroppo scomparsa dal decreto 65 e la competenza relativa agli standard è stata ricondotta alle Regioni, dopo che la Corte Costituzionale ha decretato l'illegittimità della disposizione della legge 107 che prevedeva la determinazione statale degli standard (sentenza n. 284 del 21 dicembre 2016). Tale compito infatti non si identifica con l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (di competenza statale): gli standard incidono esclusivamente sull'assetto organizzativo e gestionale dei servizi.

**Una riflessione conclusiva** • È stato detto che il decreto 65 rappresenti una svolta epocale per i servizi per l'infanzia. Lo Stato è chiamato per la prima volta a svolgere una missione universalistica nel campo dei servizi 0-3 anni, dei quali viene sancito pienamente il carattere educativo, costruendo un sistema integrato che superi la tradizionale separazione rispetto alla scuola dell'infanzia. La stessa normativa, però, nel momento in cui propone obiettivi molto ambiziosi e innovativi al sistema istituzionale, li circonda di cautele e si propone di perseguirli con un approccio incrementale caratterizzato da una forte gradualità e progressività. Si tratta probabilmente di una scelta di realismo, oltre che di un esito dei processi di negoziazione intervenuti nell'iter di approvazione.

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, le intese raggiunte il 2 novembre 2017, in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni-Città e Autonomie Locali, sul contenuto del primo Piano d'azione nazionale e sul Fondo nazionale per il Sistema integrato che confermano pienamente stanziamenti, indirizzi e obiettivi del decreto 65) sembrano muoversi sulla stessa linea: essi testimoniano concretamente la volontà del MIUR di procedere all'attuazione del decreto senza attendere la nuova legislatura, adottando una politica dei «piccoli passi» nell'introduzione delle innovazioni.

Tali provvedimenti rappresentano indubbiamente segnali positivi, ma non consentono ancora di formulare un giudizio complessivo sull'implementazione del decreto. In particolare è legittimo chiedersi se questa strategia, forse obbligata, sia la più efficace per la costruzione del sistema 0-6. Il rischio infatti è che, per eccesso di prudenza, le innovazioni finiscano per essere troppo lente e alla fine soltanto residuali.