

# **Alcuni punti per facilitare la costruzione del sistema educativo territoriale**

Seminario decentrato

Regione Basilicata 13/14 Luglio 2010

Lorenzo Campioni

# Tre nuclei di pensieri e stimolazioni

- La **Comunità europea** e i servizi per bambini in età 0-3 anni (0-2 ISTAT)
- **Situazione italiana** a livello nazionale e regionale delle politiche per l'infanzia
- Per una **governance** reale del sistema educativo integrato per l'infanzia: ognuno deve fare la sua parte

# Obiettivi del Consiglio delle comunità europee (Barcellona 2002)

- Ogni comunità dovrà prevedere, entro il **2010**, di **raggiungere** un **triplice obiettivo**:
  - occupazione femminile almeno al 60% (Istat nel 2006: 46,3% media nazionale; Basilicata 34,9% )
  - offerta di servizi per bambini in età 3-6 anni al 90% (oggi circa al 94% , stiamo arretrando)
  - offerta di servizi per bambini in età 0-3 anni al 33% (dati monitoraggio Piano straordinario al 30/06/2009: circa 16% nidi e servizi integrativi + 7% sezioni primavera e anticipatori alle scuole dell'infanzia)

# Il contesto socio-economico attuale nei Paesi economicamente avanzati

- L'ultimo rapporto Unicef (2008) identifica **tre fattori** complessi del **cambiamento** nell'educazione della prima infanzia (0-3 anni):
  - più di due terzi delle donne lavora fuori casa (media italiana 45% circa)
  - un maggior numero di donne al lavoro aumenta il PIL e riduce la spesa sociale
  - un'economia sempre più globalizzata e competitiva guarda all'istruzione prescolare come a un investimento necessario per il futuro successo scolastico e per le prospettive di impiego

# Investire sull'infanzia

(James Heckman in Rapporto Unicef, *Come cambia la cura dell'infanzia*, 2008)

- La **formazione prescolare** è una delle determinanti principali della performance scolastica
- Un deficit nella formazione prescolare avrà quindi **conseguenze nelle fasi successive**: scuola e lavoro
- Programmare politiche che **sostengano** e aiutino le famiglie a educare i loro figli risultano più efficaci nell'aumentare il capitale umano rispetto ad altri provvedimenti
- "... Investimenti di **ottima qualità** nella prima infanzia hanno **effetti duraturi**" e "Investire nell'infanzia porta a un **ritorno anche economico** e noi abbiamo gli strumenti per dimostrarlo" (interv. a "Bambini" 2009)

# Conseguenze della mancanza di una governance statale dal 1977 al 2001

- 20 (21) sistemi regionali diversi di normazione
- Una pluralità di denominazioni (> 60, vedi CIS IS )
- Un'accentuata diversità dell'offerta tra le Regioni (dal 3-4 al 29% circa dell'utenza potenziale)
- Uno squilibrio nel fruire del diritto all'educazione fin da piccoli e una diversa possibilità di inserirsi e di permanere nel mondo del lavoro da parte delle madri

# Di quali servizi stiamo parlando?

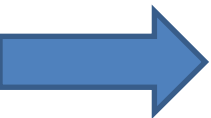
## Una storia eccezionale di trasformazione

**Da**

**servizi a finalità sanitaria ed assist.le** (1925 ONMI)



**a "servizio sociale"** (solo asili nido, L. 1044/71)



**a servizio socio-educativo** (solo asili nido, finanz. 2002)



**al sistema territoriale dei servizi socio-educativi** (finanziaria 2007: asili nido, servizi integrativi, servizi innovativi, sezioni primavera e piano straordinario)

# Altri riconoscimenti sulla prevalente funzione educativa dei servizi 0-3 anni

- **Sentenze** della Corte costituzionale (solo **nido**: 467/2002, 370/2003, n. 320/2004)
- **Finanziaria 2007**, art.1 , cc. 1259, 630 (piano straordinario: **nidi e servizi integrativi**)
- Legge sul **federalismo fiscale**: “funzioni di istruzione pubblica, ivi **compresi i servizi per gli asili nido...** ” tra le materie ritenute fondamentali (L. 42/2009, art. 21, c. 3, lett. c)
- **Recente risposta del Ministero dell'Interno** al quesito del Comune di Bologna se presentare il permesso di soggiorno dei genitori per l'**iscrizione** di bambini **ai nidi**, afferma: “... per le domande di iscrizione all'asilo nido dei minori stranieri **non sussiste alcun obbligo** di esibire il permesso di soggiorno.”



# Una differenza fondamentale con altri gradi scolastici

- L'**intenzionalità educativa** nello 0-6 anni non è indirizzata verso apprendimenti prefissati ma a curare e a interessarsi delle **condizioni di benessere** (organizzazione degli spazi, accoglienza, importanza delle relazioni, rispetto dei tempi di ogni bambino... ):
  - indispensabili allo **sviluppo** delle potenzialità, delle autonomie personali e delle identità personali e
  - necessarie ad **attuare i diritti** dei bambini, a rispettare quelli del personale, educatore e non, e dei genitori

# Sistema educativo e implementazione della cultura della e sull'infanzia

- Per **sistema educativo** si intende un complesso dinamico e articolato di servizi per bambini in età 0-3 anni interagenti e in relazione fra loro
- Il nostro **sistema educativo**:
  - costituito da: nidi, sezioni primavera e servizi integrativi
  - coerente al proprio interno (regole comuni: requisiti strutturali e organizzativi uguali per tutti)
  - in rapporto continuo con le scuole dell'infanzia e con gli altri servizi territoriali sociali, sanitari, ricreativi, culturali...
- Nidi e servizi integrativi: **centri diffusori di cultura**

# Piano straordinario 2007-2009 dei servizi socio-educativi:

- **finalità istituzionali** (creazione di un sistema territoriale dei servizi 0-3 anni e risposta agli obiettivi di Barcellona)
- **finalità educative e di cura** (sviluppo delle potenzialità e sostegno per il superamento precoce di difficoltà personali e di deprivazioni correlate all'ambiente sociale ed economico)
- **finalità sociali** (lavoro femminile, conciliazione tra tempi di vita e lavoro, sostegno alle competenze genitoriali, superamento pregiudizi e formazione di comunità solidali...)

# Piano straordinario: ruolo del Dipartimento per le politiche della famiglia

- **Accordi** con singola Regione, dopo **Intesa** in Conf. un.:
- **verifica del piano** di sviluppo dei servizi 0-3 anni in tutte le Regioni
- **monitoraggio**: già pubblicati 3 report
- **assistenza tecnica** alle 8 Regioni del Mezzogiorno:
  - rivisitazione normativa e armonizzazione con QSN, FAS, POR
  - creazione di un linguaggio comune (seminari periodici, confronti, visite, scambi... ) e cultura del dato (osservatori)

# Nomenclatore interregionale (2009): il sistema dei servizi socio-educativi 0-3 anni

- Il **sistema** dei servizi per la prima infanzia:



- **nidi d'infanzia** comunque organizzati e denominati, comprese le sezioni per bambini 24-36 mesi
- **servizi integrativi:**
  - ex legge 285/97 (centri per bambini e genitori e spazi gioco per bambini)
  - domiciliari (presso l'abitazione dell'educatrice o dei genitori dei bambini)

# Problematicità 24-36 mesi: un avvicinamento al modello francese

- **I bambini possono frequentare:**
  - nidi o servizi integrativi
  - sezioni 'primavera' o 'ponte' (24-36 mesi)
  - la scuola dell'infanzia:
    - da 24 mesi nei piccoli Comuni e piccole isole
    - da 28 mesi se ci sono posti disponibili
- **Problematicità educativa**, data l'assenza di un progetto complessivo e di preparazione del personale (es. non attuazione accordi, no formazione)
- Enti locali **scarsamente "regolatori"** del sistema

# Governance pubblica delle politiche per la prima infanzia

- **Responsabilità pubblica** per la cura e l'educazione dei bambini. Servizi educativi che devono essere:
  - **precoci** per aiutare a superare difficoltà (Unicef, Rapporto 2008, *Come cambia la cura dell'infanzia*) e offrire opportunità di socializzazione tra i pari
  - **di qualità** (progetto pedagogico ed educativo, personale preparato e aggiornato, coordinamento pedagogico per la supervisione)
  - facenti parte dello **stesso sistema e in continuità** con i gradi successivi e gli altri servizi territoriali

# Lo Stato

- **Art. 117** della Costituzione:
  - determinare i **livelli essenziali** delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale
  - legiferare sulle **norme generali** sull'istruzione
  - determinare i **principi fondamentali**
- **Art. 119:**
  - in attesa di un compiuto federalismo, garantire **risorse** tramite intese/accordi con le Regioni



# La Regione

- **Normative** continuamente **aggiornate**
- Una **programmazione** che:
  - **superi** la settorializzazione delle proprie politiche
  - **persegua** l'integrazione istituzionale con gli Enti locali e la scuola
  - **valorizzi** il rapporto tra Enti locali e il privato sociale e le scuole paritarie
  - **sostenga** l'espansione, il consolidamento, la qualificazione e la valutazione dei servizi educativi, comprese le sezioni 24-36 mesi

# La Regione

- **si interessi** della professionalità di base: accordi con l'Università
- **curi** la formazione in servizio del personale, con la collaborazione dei soggetti gestori
- **preveda** figure tecniche di coordinamento pedagogico per garantire la qualità di ogni servizio, la sperimentazione, lo scambio di esperienze, l'identificazione di buone prassi, il raccordo tra i servizi e le Amministrazioni e la costruzione del sistema educativo regionale integrato

# Il Comune titolare (= diritto/dovere) delle funzioni socio-educative:

- lettura dei bisogni
- pianificazione dei servizi e degli interventi  
(autorizzazione/accreditamento; soggetto regolatore)
- valutazione della qualità e dei risultati  
(identificazione modalità e strumenti)
- in sintesi:
  - conoscere ed arricchire il territorio di opportunità
  - gestire direttamente o indirettamente servizi e interventi
  - creare, sostenere e qualificare il sistema locale dei servizi pubblici e privati (fare emergere il sommerso)
  - costruire una comunità solidale che si interessi dello sviluppo e del benessere di ogni bambino, in quanto cittadino

# Una responsabilità storica verso le giovani generazioni

- Nonostante il momento difficile per la finanza pubblica, è in atto uno sforzo straordinario per l'**implementazione** del sistema dei servizi 0-3 e se si raggiungeranno gli obiettivi entro il 2013:
  - del 35% di Comuni interessati alla presenza di servizi educativi (indicatore S .04)
  - del 12% di offerta (ind.S .05)



si potrà contare su **ulteriori fondi**, in attesa anche del federalismo fiscale

# **Responsabilità storica verso le giovani generazioni**

**3 anni di tempo  
per non mancare gli obiettivi**

# **Pomeriggio**

## **Gruppi di lavoro**

# Gruppi di lavoro

**Verso un sistema regionale di servizi  
educativi per bambini in età 0 - 3 anni**


# Vi ricordo di quali servizi stiamo parlando?

## Una storia eccezionale di trasformazione

**Da**  
**servizi a finalità sanitaria ed assist.le** (1925 ONMI)

 **a “servizio sociale”** (solo asili nido, L. 1044/71)

 **a servizio socio-educativo** (solo asili nido, finanz. 2002)

 **al sistema territoriale dei servizi socio-educativi** (finanziaria 2007: asili nido, servizi integrativi, servizi innovativi, sezioni primavera e piano straordinario)



# Vi ricordo il Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali

- Il **sistema** dei servizi per la prima infanzia:



- **nidi d'infanzia** comunque organizzati e denominati, comprese le sezioni per bambini 24-36 mesi
- **servizi integrativi:**
  - ex legge 285/97 (centri per bambini e genitori e spazi gioco per bambini)
  - domiciliari (presso l'abitazione dell'educatrice o dei genitori dei bambini)

# Approvare una legge o un atto di alta programmazione è aprire un cantiere...

- Se noi studiamo la **normativa regionale** di settore ci accorgeremo che le Regioni con una più alta percentuale di servizi per l'infanzia sono anche quelle che ricorrentemente hanno rivisitato e perfezionato le loro norme per renderle strumenti efficaci di governance del sistema
- Il pericolo è fare norme e credere che esse siano applicate in forza della legge stessa: una **visione miracolistica e burocratica** che non incide sulla realtà e, al massimo, ci convince di fare la nostra parte

# Senso profondo delle norme che interessano l'infanzia

- Le leggi e gli atti attuativi delle stesse che riguardano l'infanzia hanno come **obiettivo** la **tutela** e lo **sviluppo integrale** di ogni bambino (legge 176/1991), ma si interessano anche di genitori e di educatori che si prendono cura di loro
- E' indispensabile che il **legislatore regionale** abbia continui contatti con la realtà su cui vuole intervenire e coinvolga i **Comuni** perché svolgano il loro ruolo di **garanti e 'regolatori'** del sistema territoriale integrato dei servizi per bambini 0-3 anni

# Riprendiamo il cammino... un percorso ideale

- Le norme possono **prendere atto** della realtà e normarla ma **essere** anche **promotrici** di nuovi contesti e fare **evolvere** una cultura dei diritti
- Condivisione di un testo essenziale di **legge di settore** (superamento L.R. n. 3/1973) [o titolo in una legge più ampia che riguarda l'area sociale o l'istruzione]
- Costruzione con tutti i soggetti della **direttiva attuata**.
- **Accompagnamento** puntuale e costante delle norme e loro visitazione: cambiamento continuo della società e nuovi bisogni di bambini e

# Una direttiva omnicomprensiva

- Una **direttiva** che tenga presente il **sistema territoriale** dei servizi educativi per la prima infanzia (legge finanziaria 2007, art. 1, cc. 630 e 1259 e Nomenclatore interregionale dei servizi e degli interventi sociali):
  - **regole** condivise con tutti i soggetti interessati
  - **tutte le tipologie** di servizi conosciuti (dal nido ai servizi integrativi compresi quelli domiciliari) con possibilità di scelta per ogni territorio della tipologia di servizio più adeguata alle caratteristiche economiche e sociali e più adatta a soddisfare i bisogni delle famiglie nel rispetto dei diritti dei bambini
  - **tutti i gestori** pubblici e privati

# La direttiva: uno strumento facilitante l'identità e l'organizzazione dei servizi

- Una **direttiva semplice** da consultare, con **norme comuni** e norme **per ogni tipologia**, che seguono lo stesso schema:
  - descrizione della **tipologia** (denominazione esatta)
  - requisiti **strutturali**: spazi esterni e collocazione struttura, articolazione spazi interni e spazi essenziali, superficie interna, ricettività, servizi generali...
  - requisiti **organizzativi**: calendario, orario, rapporto numerico tra educatori e bambini, gruppo degli operatori e organizzazione interna...

# Direttiva: uno strumento utile

- Per **abbattimento costi** di impianto e gestione:
  - con la **ristrutturazione** e l'adeguamento di edifici scolastici o altri edifici pubblici
  - con la costruzione di **poli** per l'infanzia (ingresso unico, spazi e servizi generali comuni, lavanderia e cucina centralizzate, spazi esterni comuni... )
  - con l'indicazione di **indirizzi** per le nuove costruzioni
  - con **l'utilizzazione piena** (rapporto numerico, overbooking) dei servizi per l'infanzia anche per i bambini non frequentanti (... )

# La differenziazione dei servizi invoca il coordinamento anche pedagogico

- Più i servizi si differenziano:

- dagli asili nido comunali... ai servizi integrativi
- dalla gestione esclusivamente pubblica diretta a quella indiretta tramite enti, associazioni, cooperative, privati...
- dalla rigidità alla flessibilizzazione dell'organizzazione



più si richiede coordinamento per raccordare gli interventi e tenere unito il sistema educativo territoriale dei servizi per dare garanzie agli utenti



## ... ma anche l'investimento invoca il coordinamento pedagogico

- Se si decide di **investire in politiche** per l'infanzia e si vuole essere certi di raggiungere determinati obiettivi di qualità ci si deve porre anche il tema di **chi governa** tali processi



e questo non può che essere una **figura tecnica**

# Il coordinatore pedagogico: una figura centrale del sistema dei servizi

- **Coordinatore pedagogico** (provinciali o sub provinciali? ):
  - **figura strategica** per la qualificazione dei servizi e per la costruzione del sistema territoriale
  - **mediatore** e ponte tra Amministrazione, servizi, famiglie, comunità locale
  - pluralità di **funzioni** da quella tecnico-pedagogica (vedi progetto educativo, formazione... ) a quella organizzativo-gestionale (équipe... ) e amministrativa
  - necessità di **professionisti** competenti, stabili,

# I servizi educativi: un luogo di benessere per tutti

‘S iamo convinti che i servizi per l’infanzia di qualità dovrebbero **mirare** a fare in modo che i bambini [e gli adulti] abbiano l’**opportunità** di avere:

- una vita sana
- la possibilità di esprimersi spontaneamente
- la considerazione di se stessi come individui
- la dignità e l’autonomia
- la fiducia in se stessi e il piacere di imparare
- un apprendimento costante e un ambiente attento alle loro esigenze
- la socialità, l’amicizia e la collaborazione con gli altri
- pari opportunità senza discriminazioni dovute al sesso, alla razza o ad handicap” (Rete per l’infanzia, *La qualità nei servizi per l’infanzia*, 1992)