Verso il sistema integrato 0–6 anni

Stefania Sabatinelli, | 10 aprile 2017

Un riordino a lungo atteso

Quando si parla dei servizi alla prima infanzia in Italia ci si sofferma spesso sulle carenze che riguardano i servizi per i bambini fino ai tre anni d'età. Una copertura pubblica o pubblicamente finanziata da parte dei Comuni limitata al 12%, un aumento di meno di 3 punti percentuali dal 2003 al 2013, nonostante investimenti definiti "straordinari", differenze territoriali amplissime (con la copertura che dal 24,4% rilevato in Emilia Romagna precipita all'1,4% in Calabria) e persino in aumento, nonostante risorse appositamente dedicate alle Regioni del Sud (Istat, 2016). Una copertura che, anche considerando l'offerta complessiva – pubblica, privata e privata convenzionata, anticipi scolastici e servizi integrativi – non raggiunge l'obiettivo europeo del 33%, e che è caratterizzata da una giungla regolativa, con criteri di accesso e rette che differiscono da Comune a Comune, e che escludono molte famiglie. Ma i servizi alla prima infanzia riguardano tutti i bambini in età pre-scolare. Essi comprendono dunque anche le scuole dell'infanzia, che nel nostro paese hanno una storia e una configurazione diverse da quelle dei nidi d'infanzia. L'universalizzazione di questo istituto è stata raggiunta già alla fine degli anni Ottanta – presto rispetto a molti altri paesi europei – grazie ad un'offerta composita di scuole statali, comunali e private paritarie. Solo in anni più recenti si è rilevata una flessione nella copertura ed è emersa la criticità di orari prevalentemente corti, inadeguati alle esigenze di conciliazione famiglia-lavoro. L'Italia non è il solo paese nel quale i servizi all'infanzia sono organizzati in due cicli separati; questo è, anzi, un elemento comune a diversi paesi europei, per lo più quelli nei quali il ciclo dedicato ai bambini più piccoli è comparativamente meno sviluppato. Nei contesti, come quelli nordici, nei quali la copertura è più ampia per i bambini più piccoli e più omogenea lungo gli anni pre-scolari, i servizi alla prima infanzia sono invece prevalentemente organizzati in un ciclo unico integrato; si tratta anche dei paesi nei quali l'accesso ai servizi alla prima infanzia costituisce un diritto soggettivo. È da molti anni che anche nel nostro paese si tenta di istituire un unico sistema cui ricondurre i due cicli ora distinti. Le iniziative precedenti, tra le quali ricordiamo una legge di iniziativa popolare a sostegno della quale nel 2005 furono raccolte 200mila firme, si erano però tutte arenate di fronte alla burocrazia parlamentare e all'instabilità governativa. Più recentemente, l'obiettivo era stato ripreso all'inizio dell'attuale legislatura dal disegno di legge n. 1260, poi confluito nella delega che la l. 107/2015 detta "Buona Scuola" ha assegnato al Governo in materia. Dopo l'approvazione preliminare al limite dello scadere dei 18 mesi previsti dalla delega, a metà gennaio scorso, e dopo il vaglio delle commissioni parlamentari competenti, il Consiglio dei Ministri nella seduta del 7 aprile ha approvato in via definitiva il decreto attuativo sul sistema integrato di educazione e di istruzione per le bambine e per i bambini in età compresa dalla nascita fino ai sei anni.

Molti obiettivi, alcuni aspetti critici

Si tratta di un intervento di riordino a lungo atteso, che si propone obiettivi di grande rilevanza: superare la segmentazione istituzionale tra i due cicli e promuovere la continuità del percorso educativo da 0 a 6 anni; attribuire con chiarezza competenze e responsabilità allo Stato, alle Regioni e Province Autonome e ai Comuni; omogeneizzare i titoli di studio in ingresso per il personale educativo a livello di laurea almeno triennale e rafforzare la formazione permanente; e, non ultimo, definire i livelli essenziali relativi ai nidi d'infanzia e alle scuole dell'infanzia. Tra gli obiettivi strategici del sistema integrato vi sono infatti la progressiva generalizzazione della scuola dell'infanzia per tutte le bambine e i bambini dai 3 ai 6 anni d'età e il progressivo ampliamento e diffusione dei servizi educativi per l'infanzia, con la riduzione delle disparità territoriali e con l'obiettivo "tendenziale" di accogliere, in media nazionale, almeno il 33% dei bambini fino ai 3 anni di età e di portare la presenza di tali servizi in almeno il 75% dei Comuni, singoli o associati. Il decreto promuove inoltre la stabilizzazione e il graduale potenziamento delle sezioni 24-36 mesi finora sperimentali e, in subordine alla progressiva estensione e dunque alla effettiva presenza sui territori di servizi educativi per l'infanzia, il graduale superamento dell'istituto degli anticipi nella scuola dell'infanzia. Questi ultimi sono negli anni significativamente aumentati nelle regioni del sud, compensando di fatto la grave insufficienza di posti in nidi d'infanzia e consentendo al tempo stesso di non ridurre strutture e personale che, a seguito del calo demografico, divenivano progressivamente ridondanti (Govi, 2014). Un processo sviluppatosi in modo ampiamente spontaneo, al di fuori di un pensiero organico sulle implicazioni relative a contenuti educativi e modalità organizzative. A fronte dei molti e ambiziosi obiettivi, il provvedimento presenta alcuni elementi critici (si veda anche Arlotti e Sabatinelli 2015). I livelli essenziali paiono configurare obiettivi piuttosto diluiti: non vi sono orizzonti temporali definiti e le risorse individuate (209 mln€ per il 2017, 224 per il 2018 e 239 dal 2019 per l'estensione dei servizi, e 150 mln€ per il triennio 2018-2020 per i Poli innovativi dell'infanzia, questi ultimi a carico dell'INAIL) benché importanti, soprattutto rispetto al deserto degli ultimi anni, non sembrano sufficienti a sostenere uno sviluppo robusto e rapido. Un altro fronte critico, come notato

anche da Saraceno e Pavolini su lavoce.info, è quello che riguarda il costo dei servizi per le famiglie, un fattore che può ostacolare l'accesso ai servizi per quei nuclei il cui reddito non è sufficientemente basso da garantire riduzioni né tanto meno esenzioni, ma neppure sufficientemente alto da consentire di affrontare senza sacrifici la spesa per i servizi. Benché il decreto prometta l'esclusione anche dei servizi educativi per i bambini più piccoli dai servizi pubblici a domanda individuale, per i quali gli enti locali sono liberi di fissare rette, esso ribadisce comunque il criterio della compartecipazione delle famiglie alle spese di funzionamento, fatta salva la possibilità per i Comuni di applicare agevolazioni ed esenzioni sulla base dell'ISEE. La definizione di una soglia massima di partecipazione economica delle famiglie, elemento quanto mai necessario per contenere l'amplissima differenziazione territoriale, viene rinviata ad un'intesa da raggiungere in sede di Conferenza unificata. Occorre tuttavia considerare che nel corso di questa legislatura altre misure sono state introdotte per sostenere le famiglie nel far fronte ai costi dei servizi educativi; pensiamo in particolare al Bonus nido (1.000€/anno per tre anni per i nati dal 2016) introdotto con l'ultima legge di bilancio, la cui portata rimane tuttavia ancora da valutare (l'INPS ha annunciato le istruzioni per l'inoltro delle domande entro il 18 maggio). Il Bonus nido e la delega sul sistema integrato costituiscono misure indipendenti, che potrebbero però avere impatti interessanti se implementate contemporaneamente. L'ampliamento e la qualificazione dei servizi all'infanzia possono rappresentare un efficace volano per l'occupazione, su almeno tre versanti (Bettio e Gentile 2015): nuova occupazione (per lo più femminile e ad alta qualifica) nei servizi stessi; indotto per costruirli/ampliarli; sostegno all'occupazione femminile (che, ricordiamo, è un potente fattore protettivo nei confronti della povertà dei bambini), grazie alla funzione di conciliazione famiglia-lavoro. Quest'ultima, com'è noto, ha implicazioni positive anche in termini di contrasto della denatalità, fenomeno che interessa da lungo tempo il nostro paese. Infine, ma non meno importante, i servizi all'infanzia, specie se di buona qualità, hanno un impatto in termini di promozione dello sviluppo cognitivo dei bambini e degli apprendimenti a lungo termine, e nel contrastare la trasmissione intergenerazionale dello svantaggio sociale. Il nostro paese ha ancora molta strada da percorrere su tutti questi versanti. Il sistema integrato 0-6, per quanto presenti anche aspetti critici da monitorare con attenzione, può costituire un decisivo passo in avanti.

Bibliografia

Arlotti, M. e Sabatinelli, S., Verso un sistema pre-scolare integrato? I servizi all'infanzia nella riforma «La Buona scuola», Politiche Sociali/Social Policies, n. 2, pp. 341-346, Il Mulino, Bologna, 2015

Bettio, F. e Gentili, E., Asili nido: si pagano da sé. Una simulazione finanziaria, ingenere.it, 2015

Govi, "Sezioni Primavera e Anticipi nella Scuola dell'infanzia. Dati, analisi critica e prospettive", in Istituto degli Innocenti, 2014.

Istat, Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia: il censimento delle unità di offerta e la spesa dei comuni. Anno scolastico 2013/2014, Statistiche Report, Istat, Roma, 2016

Saraceno, C. e Pavolini, E., Ma i nidi non sono strumento di pari opportunità, lavoce.info, 2017