Il diritto alla cura e all’educazione

Riflessioni sull’implementazione del Sistema integrato 0-6 anni

Aldo Garbarini, | 24 gennaio 2019

Il Sistema integrato 0-6 anni

La Legge 107/2015 e il successivo D.Lgs. 65/2017, che ne ha dato attuazione, hanno individuato nel Sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai sei anni lo strumento principale per l’attuazione del diritto alla cura e all’educazione. Questa normativa introduce una nuova visione di educazione che parte dalla nascita e accompagna in forme diverse tutta la vita delle persone.

La nuova prospettiva in campo educativo sullo “0-6” è frutto di consapevolezze maturate dentro e attorno i servizi educativi per l’infanzia e nelle scuole dell’infanzia ma trova anche riscontro nel dibattito internazionale – il 20 novembre del 1989 è stata adottata dall’Assemblea Nazionale delle Nazioni Unite la Convenzione (Convention on the Rights of the Child – CRC) poi ratificata dall’Italia[note]Legge n. 176/1991[/note]. Anche i documenti della Commissione Europea hanno indirizzato i paesi membri a investire sull’infanzia estendendo l’offerta di servizi sia per i bambini sotto i tre anni che per i bambini dai tre ai sei anni (Consiglio delle Comunità Europee, Barcellona, 2002) e hanno messo in evidenza come la frequenza di servizi educativi di elevata qualità può avere ricadute positive a lungo termine sia sul piano cognitivo che relazionale (Raccomandazione 2013/112/UE: ‘Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale’)[note] Si veda anche in proposito il sito del Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia: www.grupponidiinfanzia.it[/note].

È dunque nel Sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai sei anni che il Parlamento ha individuato lo strumento principale per l’attuazione di questo diritto e il dovere dello Stato nel garantirlo.

Questo sistema integrato ha come prima finalità quella di garantire alle bambine e ai bambini pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, oltre alla conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori, la promozione della qualità dell'offerta educativa e della continuità tra i vari servizi educativi e scolastici, la partecipazione delle famiglie.

La Legge prevedeva che venissero determinati dei *livelli essenziali* delle prestazioni del sistema integrato. I livelli essenziali indicano le prestazioni minime che devono essere garantite a tutti e, quindi, fanno riferimento ai diritti soggettivi che determinano l’obbligo per lo Stato di garantire le condizioni per una loro attuazione generalizzata. Una modifica introdotta successivamente ha, però, sostituito l’espressione *livelli essenziali* con quella di *fabbisogni standard*, che fanno riferimento a prestazioni da erogare in modo variabile secondo il contesto e le risorse a disposizione.

Il Decreto legislativo 65/2017 declina, comunque, all’art. 4 gli *obiettivi strategici* che lo Stato deve perseguire nel promuovere e sostenere la qualificazione dell’offerta educativa e fissa alcuni traguardi quantitativi per l’estensione dei servizi educativi per l’infanzia: la copertura del 33% della popolazione da zero a tre anni e la loro distribuzione sui territori affinché il 75% dei comuni siano dotati di almeno un servizio. Viene inoltre sollecitata l’introduzione di condizioni che agevolino la frequenza dei servizi educativi oltre alla generalizzazione progressiva, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, della scuola dell’infanzia. Sono obiettivi strategici da raggiungere anche: l’inclusione di tutte le bambine e di tutti i bambini, la formazione universitaria e la formazione continua in servizio di tutto il personale educativo e docente e il coordinamento pedagogico territoriale.

Il quadro che così viene delineato è quello di una sfida appena iniziata che esige una presenza attiva e sollecita di Stato, Regioni, Comuni per superare squilibri territoriali nell’offerta educativa e nella sua qualità. Si pensi, solo per fare uno dei tanti esempi, al superamento dei cosiddetti “anticipini” tra nidi e scuole dell’infanzia, ovvero dei bambini che accedono alla scuola dell’infanzia prima di aver compiuto tre anni.

I servizi educativi per l'infanzia

Nell'articolo 2 del Decreto i servizi che accolgono i bambini sotto i tre anni sono definiti *servizi educativi per l'infanzia* e viene data una descrizione dettagliata delle loro diverse tipologie, declinandone le diverse finalità e caratteristiche organizzative e funzionali: i nidi e micro-nidi, le sezioni primavera (per i bambini tra i 24 e i 36 mesi d'età) e i diversi servizi integrativi (ivi compresi i servizi in contesto domiciliare). Questo articolo ha particolare importanza perché finalmente riconosce in un atto legislativo nazionale il carattere *educativo* dei luoghi che accolgono i bambini più piccoli, come il Gruppo Nazionale Nidi e infanzia ha richiesto già da molti anni.

Il Decreto demanda, però, alle Regioni l'ulteriore definizione degli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei diversi *servizi educativi per l'infanzia* (art. 6). Questi standard costituiscono la base sulla quale i Comuni possono autorizzare il funzionamento e concedere l'accreditamento dei servizi (art. 7). Questa delega alle Regioni rispecchia la precedente situazione normativa in cui le Regioni avevano totale autonomia legislativa in materia di servizi per l'infanzia perché considerati unicamente servizi sociali. Alla luce della nuova legislazione è ora importante vigilare non solo che essa sia recepita all'interno delle legislazioni regionali, ma che l'assunzione di una prospettiva nazionale sui diritti dei bambini e l'obiettivo di un riequilibrio territoriale in termini qualitativi e quantitativi dell'offerta educativa si traducano anche in una omogeneizzazione degli standard mediante accordi tra le Regioni.

Non è più demandata, invece, alle Regioni la definizione del titolo di studio del personale educativo dei servizi per i bambini sotto i tre anni: anche per i servizi educativi per l'infanzia il titolo di studio richiesto alle educatrici e agli educatori di tutte le tipologie di servizi è ora precisato univocamente dalla legislazione nazionale (L. 107/2015, D.lgs 65/2017 e successivo DM 378/2018) ed è di livello universitario.

La scuola dell'infanzia

Viene messa in evidenza anche la funzione strategica della scuola dell'infanzia come elemento di snodo nel percorso educativo tra i servizi educativi per l'infanzia e la scolarità obbligatoria. Una dimensione che senz'altro sollecita un aggiornamento nella riflessione pedagogica sui processi di apprendimento dei bambini e sul loro incontro con i diversi codici e linguaggi, ma che anche offre lo spunto per riflettere nuovamente sul ruolo sociale della scuola dell'infanzia. Va ricordato che per più di due terzi delle bambine e dei bambini e delle loro famiglie, che non hanno già avuto esperienza di un servizio educativo nei primi tre anni di vita, l'ingresso nella scuola dell'infanzia rappresenta il primo incontro con un'istituzione; dunque, appare necessario trovare nuovi equilibri tra le culture familiari e l'appartenenza a una comunità più larga.

Le discussioni attorno alle diete alimentari (ivi comprese quella attorno al 'panino da casa') e non ultima quella attorno agli obblighi vaccinali sono esempi apparentemente marginali, ma non per questo meno significativi, della perdita di una prospettiva articolata sulla funzione sociale della scuola.

Nel Decreto la generalizzazione quantitativa e qualitativa della scuola dell'infanzia è considerata uno degli obiettivi strategici da perseguire. Se, infatti, l'obiettivo europeo di più del 90% di bambini nella scuola dell'infanzia è stato raggiunto complessivamente in Italia già da tempo (si veda in proposito l'intervento di Lorenzo Campioni su Welforum), non si può ignorare che ciò non è vero in tutti i territori e che più del 10% degli alunni frequenta una sezione con tempo solo antimeridiano o comunque inferiore alle 25 ore settimanali.

Gli attori istituzionali

Nella prospettiva del diritto all'educazione delle bambine e dei bambini è fondamentale il ruolo dello Stato nell'indirizzare, coordinare e promuovere il sistema integrato. Tale competenza è affidata al Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, che, quindi, oltre alla competenza nella gestione delle scuole dell'infanzia statali e nella vigilanza su quelle paritarie e private, ha ora competenza anche per i servizi educativi per l'infanzia, precedentemente di competenza esclusiva delle Regioni e che avevano il Ministero del Welfare e il Dipartimento delle politiche per la famiglia come riferimento nazionale.

Lo Stato ha, quindi, i compiti di indirizzare, programmare e coordinare l'estensione del Sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai sei anni in tutto il Paese secondo quanto indicato nel Piano di azione nazionale pluriennale, definire i criteri di monitoraggio e valutazione dell'offerta educativa e promuovere azione di formazione continua in servizio del personale. Ha, inoltre, il compito di attivare un sistema informativo, di assegnare le risorse finanziarie per l'attuazione del Piano di azione e assicurare la continuità educativa tra i diversi segmenti del sistema integrato.

In più punti del Decreto viene precisato che tutti questi compiti devono essere espletati interagendo con le Regioni e gli Enti locali. Il Decreto, infatti, delinea un quadro complesso e innovativo della *governance* del sistema integrato che deve risultare da un partenariato articolato tra le diverse istituzioni.

In sostanza, una nuova progettualità che deve però avere gambe sicure su cui poggiare: una diversa *governance* pubblica, un progetto pedagogico coerente, percorsi di formazione iniziale specifici e di formazione continua in servizio, coordinamenti pedagogici territoriali unitari. Una strada rispettosa delle culture prodotte nei servizi educativi e nelle scuole dell'infanzia il cui incontro potrà far avanzare sulla strada dell'attuazione del diritto alla cura e all'educazione di ogni bambino fin dalla nascita, ma che per quanto finora richiamato richiede una attenta vigilanza da parte di tutti i soggetti interessati affinché il percorso si realizzi davvero.