

# L'infanzia nelle politiche locali

*Firenze, 4 novembre 2005*



**Gruppo Nazionale NIDI-INFANZIA**  
con la collaborazione di ANCI Toscana  
con il patrocinio dell'Istituto degli Innocenti di Firenze

*Firenze, 4 novembre 2005*  
*Salone Brunelleschi "Istituto degli Innocenti"*  
*P.zza SS. Annunziata – Firenze*

## **L'INFANZIA NELLE POLITICHE LOCALI**

### **MATTINA ore 10 - 13**

#### **Saluti**

Alessandra Maggi, Presidente "Istituto degli Innocenti". Tullia Musatti, Presidente Gruppo Nazionale Nidi Infanzia

#### **Presidente**

Daniela Lastri, Assessore alla Pubblica Istruzione del Comune di Firenze, ANCI Toscana

#### **Relazioni**

- *Istruzione e politiche sociali educative: il quadro costituzionale*  
Andrea Morrone – Docente di Diritto Costituzionale dell'Università di Bologna
- *Il ruolo del Comune*  
Sonia Iozzelli – Dirigente Servizi Educativi del Comune di Pistoia
- *Il ruolo della Provincia*  
Paola Canova – Dirigente servizi Scuola Università e Ricerca della Provincia di Reggio Emilia
- *Le aggregazioni intercomunali e le politiche per l'infanzia*  
Sandra Prunecchi – Coordinatrice Servizi educativi della Comunità Montana del Mugello

#### **Dibattito**

### **POMERIGGIO ORE 14 - 17**

#### **Presidente**

Aldo Fortunati, "Istituto degli Innocenti"

#### **Relazioni**

- *Stato, Regione, Comune: cosa fanno per la scuola dell'infanzia?*  
Emanuele Barbieri – esperto di politica scolastica
- *Le politiche educative del welfare locale*  
Maria Coscia – Assessore alle Politiche Educative e Scolastiche del Comune di Roma
- *Provincia: pensieri e prassi di politiche per l'infanzia e la genitorialità*  
Beatrice Testa – Funzionario Settore Politiche sociali della Provincia di Bergamo
- *Il patto con le scuole*  
Andrea Sassano – Assessore ai Servizi educativi e alle Istituzioni Scolastiche del Comune di Genova
- *L'esperienza delle reti e delle associazioni regionali*  
Paolo Mazzoli – Presidente dell'Associazione Scuole autonome del Lazio

#### **Dibattito**

# INDICE

|  |    |
|--|----|
| <b>Istruzione e politiche educative: quadro costituzionale e tendenze</b>          |    |
| <i>Andrea Morrone</i> .....  | 2  |
| <b>Le aggregazioni intercomunali e le politiche per l'infanzia</b>                 |    |
| <i>Andrea Bianchi</i> .....  | 11 |
| <b>Il ruolo dei Comuni nelle politiche per l'infanzia</b>                          |    |
| A cura di <i>Sonia Iozzelli</i> .....  | 18 |
| <b>Il ruolo della Provincia</b>  |    |
| <i>Paola Canova</i> .....  | 24 |
| <b>Provincia: pensieri e prassi di politiche per l'infanzia e la genitorialità</b> |    |
| <i>Beatrice Testa</i> .....  | 31 |

# ISTRUZIONE E POLITICHE EDUCATIVE: QUADRO COSTITUZIONALE E TENDENZE

*Andrea Morrone*

1. La scuola italiana, nella sua configurazione attuale, è senza dubbio soggetta a un processo di progressiva, rapida trasformazione. L'unico dato certo è il definitivo superamento del modello di scuola pubblica unitario e accentrato, che, da sempre, aveva caratterizzato la storia italiana. Nella prassi più recente, infatti, si registrano processi di riforma ripetuti e continui, che toccano sia il livello costituzionale sia quello della legislazione ordinaria, imprimendo al sistema complessivo una dinamica e uno stress mai conosciuti prima. Il quadro normativo e organizzativo dell'istruzione patisce così una preoccupante instabilità, e viene proiettato verso incerti scenari, che nessuno pare oggi in grado di interpretare fino in fondo.

Sono state le cosiddette riforme Bassanini (dal nome del Ministro della Funzione pubblica) e, in particolare, la legge n. 59 del 1997 e il decreto legislativo n. 112 del 1998 a introdurre il primo rilevante elemento di discontinuità. Nel disegno di una generale trasformazione dell'amministrazione pubblica, resa inevitabile dalla crisi economico finanziaria dei primi anni Novanta e dalla domanda per una maggiore autonomia regionale e locale che ne era conseguita, le riforme Bassanini perseguivano, nell'ambito della nostra materia, un duplice obiettivo: promuovere l'autonomia scolastica

(art. 21, legge n. 59 del 1997 e d.P.R. n. 275 del 1999) e operare un più compiuto decentramento di funzioni in materia di programmazione e gestione amministrativa del servizio scolastico (artt. 135 ss. d.lgs. n. 112 del 1998). Allo Stato venivano mantenute le competenze in materia di istituzioni universitarie, la definizione dei criteri e dei parametri per l'organizzazione della rete scolastica, nonché poteri regolativi in ordine ai programmi, allo stato giuridico del personale, alla valutazione del sistema scolastico e alle risorse finanziarie da assegnare alle istituzioni scolastiche. Mediante lo strumento della delega venivano affidati alle regioni compiti essenzialmente di programmazione, in ordine alla offerta formativa integrata e alla rete scolastica. Mentre agli enti locali erano trasferiti tutti poteri in materia di istituzione, gestione e soppressione degli istituti scolastici, in attuazione degli strumenti di programmazione.

Nel solco tracciato dalla riforma amministrativa si è mossa la revisione del titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3 del 2001). La principale finalità della modifica costituzionale era quella di tracciare un assetto più marcatamente pluralistico alla Repubblica italiana, cercando di portare a compimento le indicazioni di principio contenute nell'art. 5 della Costituzione. Il risultato è stato, però, un disegno

poco chiaro, specialmente sotto il profilo della distribuzione dei poteri e delle responsabilità. Lo dimostra bene proprio l'assetto istituzionale in materia di istruzione e di scuola.

Il quadro delle competenze si presenta frammentato, sia sotto il profilo della pluralità dei soggetti abilitati a intervenire, sia sotto quello delle regolamentazioni che possono essere stabilite. Il sistema costituzionale contempla almeno quattro livelli di governo del settore. Lo Stato resta titolare del potere di stabilire le norme generali in materia di istruzione (è una previsione fortunatamente recuperata *in extremis*, perché nel disegno originario scompariva ogni riferimento alle norme generali, in aperta violazione dell'art. 33 della Costituzione). Ma l'"istruzione" diventa oggetto anche di competenza concorrente: nel senso che le regioni possono direttamente disciplinare questo settore, sia pure nell'ambito dei "principi fondamentali" che sono riservati alla legislazione dello Stato (art. 117, comma 3, Cost.). La stessa materia viene poi ulteriormente sezionata. Per un verso il testo scorpora l'"istruzione e formazione professionale", trasformata in una competenza piena delle regioni, attratta dalla clausola contenuta nel quarto comma dell'art. 117 Cost., che assegna alle regioni "ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello stato". Per altro verso, viene costituzionalizzata l'autonomia delle istituzioni scolastiche, con la conseguenza che anch'esse potranno contribuire a comporre normativamente l'ordinamento scolastico. La novella, infine, valorizza pienamente anche le autonomie locali, che vedono accresciuti i rispettivi poteri di intervento nell'amministrazione dell'istruzione e della scuola, attraverso la previsione di una "potestà regola-

mentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

La riforma del titolo V non definisce con chiarezza neppure i confini tra le diverse materie distribuite tra i livelli di governo. L'istruzione e l'organizzazione del servizio scolastico non solo sono frammentate dal punto di vista della distribuzione verticale delle potestà normative, ma subiscono una ulteriore ridefinizione pure da un punto di vista, per così dire, orizzontale. La tecnica della enumerazione delle materie non solo moltiplica gli oggetti, ma fa pure proliferare gli intrecci e le sovrapposizioni tra materie affini. Basti pensare alla continuità sussistente tra istruzione, formazione professionale, disciplina delle professioni, tutela e sicurezza del lavoro. Qui non c'è solo un problema di ripartizione delle competenze, ma anche di definizione preventiva dei confini, per evitare sovrapposizioni di compiti e confusione di responsabilità. La situazione è destinata a complicarsi ulteriormente se si considerano le cosiddette materie trasversali (come ad esempio la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, o l'ordinamento civile, assegnate alla competenza esclusiva dello stato), le quali, proprio per la natura eccedente di contenuto rispetto alla mera elencazione delle competenze, rendono mobile la delimitazione dei confini di tutte le materie (ivi compresa l'istruzione, la formazione professionale, l'inquadramento del personale), aumentando la difficoltà di prestabilire con una qual sicurezza "chi fa che cosa".

Ai nostri fini, non possono essere trascurate, altresì, le novità introdotte nella disciplina delle funzioni amministrative e del riparto delle risorse finanziarie. Nell'ambi-

to dell'amministrazione si innova rispetto al passato, quando, in virtù della regola del parallelismo delle funzioni, lo stesso soggetto al quale erano assegnati poteri di legislazione aveva anche le corrispondenti funzioni amministrative. L'art. 118 Cost. stabilisce, adesso, che l'amministrazione sia organizzata secondo i due criteri della "prossimità" e della "sussidiarietà". Ciò significa che le funzioni amministrative spettano all'ente più vicino ai cittadini e, quindi, innanzitutto al comune, con autentica rivoluzione rispetto alla tradizionale conformazione della pubblica amministrazione come amministrazione di regola statale. Questa destinazione delle funzioni amministrative secondo prossimità non esclude, anzi implica, una differente allocazione, attraverso il criterio della sussidiarietà, qualora lo richiedano esigenze di carattere unitario, che non possono essere soddisfatte dall'ente più vicino al cittadino: in questo caso, infatti, le funzioni vengono assegnate a un livello di governo territoriale diverso, ritenuto più adeguato a svolgerle. Così le funzioni amministrative possono trasmigrare dal comune alla provincia, dalla provincia alla regione e, infine, dalla regione allo stato (ma vale anche l'inverso, quando, ovviamente, dovesse mutare il giudizio di adeguatezza). In questo modo, è evidente, l'amministrazione pubblica viene disarticolata in una pluralità di centri; ed è possibile che chi svolge l'attività amministrativa non coincida con il soggetto che ha il potere di comporre, dal punto di vista normativo, l'ordinamento dell'istruzione. La distribuzione delle funzioni amministrative non è più statica, ma dinamica, per effetto della mobilità che può imprimere al sistema dell'amministrazione pubblica il criterio della sussidiarietà. Con la conseguenza che diventa essenziale un forte e

deciso ruolo di coordinamento nazionale dei differenti centri di decisione.

Il vero nodo, però, è quello delle risorse finanziarie. L'art. 119 Cost., pur rinviando a successivi interventi legislativi di attuazione l'individuazione delle concrete fonti di finanziamento del sistema costituzionale delle autonomie, stabilisce un importante principio di sufficienza tra competenze e risorse economiche, che presuppone una autentica rivoluzione nelle relazioni fiscali e finanziarie della Repubblica. In buona sostanza, la sfida della trasformazione dello stato regionale italiano sta nella decisione su mezzi finanziari adeguati e corrispondenti al volume delle competenze legislative e amministrative trasferite dal centro alle periferie. Senza sufficiente benzina, infatti, i pur potenti motori delle autonomie resteranno solo sulla carta. Il disegno complessivo dovrà fare leva sulle responsabilità di ciascun ente territoriale. Le regioni (e gli enti locali) potranno fare ricorso a propri strumenti di prelievo fiscale o a altre entrate non tributarie, da coordinare all'interno del sistema fiscale complessivo. Saranno sempre possibili, e talora necessari, trasferimenti finanziari da parte dello Stato. A condizione, tuttavia, che le risorse finanziarie devolute dallo Stato in materie di competenza regionale e locale (tra cui le spese in materia di istruzione, scuola, assistenza sociale e nidi di infanzia) siano senza vincoli di destinazione (art. 119, comma 3), per lasciare una certa libertà alle autonomie territoriali circa la programmazione delle spese.

2. Non hanno contribuito a chiarire l'orizzonte normativo la legge delega n. 53 del 2003 nota come "legge Moratti" (dal nome del titolare *pro tempore* del dicastero dell'istruzione, dell'università, della ricerca),

e i successivi decreti legislativi delegati in materia di primo ciclo e scuola dell'infanzia (d.lgs. n. 59 del 2004) e di valutazione (d.lgs. n. 286 del 2004).

Il disegno complessivo sembra ispirato da una tendenziale separazione tra l'istruzione, mantenuta nella competenza dello stato, e formazione professionale, dove è previsto l'intervento delle autonomie regionali (alle quali vengono anche riconosciuti poteri di definizione della parte dei programmi di interesse regionale e locale). In questo senso si spiegherebbe la distinzione nell'organizzazione dell'istruzione superiore tra licei e istituti professionali.

In realtà la legge delega e i decreti di attuazione sviluppano al massimo le potenzialità insite nella riforma del titolo V, soprattutto, com'è ovvio, a vantaggio dello stato e dei poteri di governo del settore del Ministero dell'istruzione. L'intera disciplina è stabilita in attuazione della competenza statale esclusiva in ordine alle "norme generali sull'istruzione" e alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti e sociali", e non anche nell'esercizio del potere di fissare i principi fondamentali della materia, in linea con la previsione di una competenza concorrente delle regioni in materia di istruzione. In questo modo lo spazio lasciato alle regioni e agli enti locali viene ridotto al minimo, svuotando le previsioni costituzionali. Non c'è dubbio, come del resto conferma la Corte costituzionale nella sent. n. 279 del 2005 intervenuta a salvare la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 59 del 2004, che la scelta per le norme generali si giustifica proprio per il carattere sostanzialmente libero e illimitato della corrispondente potestà statale, che non implica affatto alcuno sviluppo (come invece accadrebbe per i "principi fonda-

mentali") da parte della legislazione regionale. Una certa valorizzazione ricevono, invece, le istituzioni scolastiche, quanto meno in ordine allo svolgimento delle attività educative: una limitata potestà di regolazione viene mantenuta sia quanto ai contenuti (piano di offerta formativa) sia quanto all'organizzazione in senso stretto (orari, contratti esterni).

Invero, il tentativo di razionalizzazione del settore, attraverso una incisiva disciplina statale e un più forte ruolo di direzione del Ministero dell'istruzione, è destinato a fare i conti con una non infrequente sovrapposizione di compiti e di ruoli: basti pensare alla prescrizione dei programmi di studio personalizzati che vengono incisi da determinazioni statali, regionali e da parte delle istituzioni scolastiche; nonché all'affollamento delle responsabilità in relazione alla gestione delle attività scolastiche, che vede la compresenza del dirigente-manager, delle famiglie, degli organi scolastici, e la prevista partecipazione delle imprese.

Questa situazione di problematica confusione di ruoli e di responsabilità non sembra destinata a essere semplificata neppure nel disegno di ulteriore riforma costituzionale varato dalla maggioranza di centro-destra sul finire del 2005, che attende ora di essere approvato definitivamente dal corpo elettorale attraverso il referendum costituzionale. Il testo prevede una radicale trasformazione dell'ordinamento della Repubblica, sia sul piano dei processi di governo nazionale (attraverso l'introduzione del premierato), sia su quello delle dinamiche dello stato regionale, mediante l'introduzione della cosiddetta *devolution*. Con questo termine propagandistico e giornalistico si fa riferimento alla previsione di una nuova distribuzione di competenze a

favore delle regioni in settori particolarmente rilevanti, come la sanità, l'istruzione, e la polizia locale. Per quanto qui interessa, il nuovo art. 117 Cost. prevede che "spetta alla regione la potestà esclusiva" in ordine alla "organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche", nonché alla "definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione". Con questa formulazione, almeno nelle intenzioni degli autori della riforma, si vorrebbero regionalizzare integralmente i sistemi scolastici oggi nazionali, con l'attribuzione alle regioni di un ruolo di governo del settore. La conseguente marginalizzazione dello stato potrebbe accentuare i profili di differenziazione del sistema di istruzione pubblica, senza peraltro toccare gli spazi di autonomia riconosciuti alle singole scuole.

Nonostante gli opposti estremismi, che hanno portato a dire da parte dei fautori che la *devolution* realizza il "vero" federalismo in luogo del "falso" federalismo introdotto con la riforma del titolo V e, da parte dei detrattori, che quel progetto è solo l'anticamera della dissoluzione dello stato e la via breve alla secessione, il testo della riforma non realizzerà nulla di tutto questo. In realtà, un giudizio equilibrato deve partire dall'analisi del testo, collocando la proposta di devoluzione di più penetranti poteri alle regioni nell'ambito del disegno complessivo. In questa prospettiva, non è difficile osservare che la nuova riforma costituzionale non risolve nessuno dei problemi emersi dopo la riforma del titolo V.

La *devolution* non semplifica affatto l'incerto assetto delle competenze esistente sul piano costituzionale, ma ne accentua i profili di complicazione e di confusione. Le

nuove competenze regionali, infatti, non si sostituiscono ma si aggiungono ai poteri riconosciuti allo stato e agli enti locali. Inoltre, l'effettiva autonomia normativa delle regioni è sottoposta, dalla stessa riforma costituzionale, a un penetrante potere di controllo dello stato, che si manifesta attraverso la reintroduzione dell'interesse nazionale, quale limite assoluto alla differenziazione delle politiche regionali e locali. La verità è che, almeno da questo punto di vista, il testo costituzionale (che risente delle differenti anime che compongono la maggioranza di governo di centrodestra) cerca di conciliare ciò che è inconciliabile. Per limitare il discorso proprio al nostro tema, la devoluzione di competenze regionali in materia di organizzazione scolastica produce solo una frammentazione e una sovrapposizione di competenze attraverso una ulteriore e più incisiva frantumazione delle politiche, con conseguente maggiore diffusione delle responsabilità.

Per superare questi problemi, il testo prevede la riforma del bicameralismo, attraverso l'istituzione di un senato federale. Proprio la mancanza di una seconda camera rappresentativa delle autonomie aveva costituito il più grave limite della riforma del titolo V. E del resto, come dimostrano paesi tradizionalmente federali, la partecipazione al centro delle autonomie territoriali costituisce uno strumento importante di risoluzione in sede politica di possibili conflitti che possono determinarsi in un sistema a più livelli di governo territoriale. In realtà, come hanno già dimostrato in molti, la soluzione prescelta non consentirà di sciogliere i problemi sul tappeto. Non ci vuole molto per rendersi conto che quel senato non ha nulla di "federale", semplicemente perché non è affatto un organo di rappresentanza delle autonomie



regionali. Il modello prescelto, infatti, non ricalca né prova a imitare nessuna delle esperienze presenti nel diritto comparato. Nonostante la previsione della contestualità dell'elezione dei senatori e dei consiglieri regionali, il senato federale è, e resta, una camera di rappresentanza politica generale, i cui componenti sono, e saranno, selezionati senza alcun effettivo collegamento con i territori e soprattutto con le politiche regionali. Il *deficit* di rappresentatività del "senato federale" non sarà compensato, peraltro, né dalla pur prevista partecipazione di delegati regionali e locali ai lavori della seconda camera, né dalla costituzionalizzazione del sistema delle conferenze intergovernative. Nel primo caso, perché i rappresentanti delle autonomie non hanno diritto di voto deliberativo. Nel secondo perché le conferenze continueranno a operare su un piano prevalentemente amministrativo e non politico-legislativo. Il sistema delle conferenze, piuttosto, costituisce un circuito parallelo o alternativo a quello politico parlamentare. Nel contesto della riforma, le responsabilità politiche sono così sciolte in una pericolosa duplicazione di centri decisionali che, in caso di conflitto, porrà il problema di stabilire quale è la sede deputata a riflettere la posizione autentica dei diversi attori istituzionali. Solo rinviato nel tempo, è infine, il proposito di dare attuazione all'art. 119 Cost. in materia di distribuzione delle risorse finanziarie e di federalismo fiscale.

3. Nessun segnale incoraggiante è venuto dalla Corte costituzionale, che, in un contesto di quasi assoluto vuoto della politica, sta svolgendo un delicato compito di supplenza del parlamento in sede di concretizzazione della riforma del titolo V. Le ten-

denze sono piuttosto contraddittorie e, in materia di istruzione, sembrano denunciare la problematica coesistenza tra la frammentazione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo e l'esigenza assolutamente ineliminabile di dare pronta attuazione ai diritti fondamentali implicati.

Lo dimostra chiaramente la sent. n. 13 del 2004, che interviene a chiarire chi fa che cosa in ordine alla organizzazione della rete scolastica. La legge dello stato affidava questo compito a un proprio organo decentrato (l'ufficio scolastico regionale), ma le regioni ne contestavano la legittimità, in nome della competenza concorrente in materia di istruzione. La Corte costituzionale ha accolto il ricorso regionale, perché dopo la riforma del titolo V, la programmazione della rete scolastica spetta alle regioni e non può ricollegarsi alle norme generali sulla istruzione e, quindi, considerarsi riservata per intero allo stato. Ma anziché annullare la disciplina statale riconosciuta come lesiva dell'autonomia regionale, la Corte costituzionale sospende l'efficacia della decisione, confermando transitoriamente, sulla scorta di un principio di "continuità istituzionale", il disegno tracciato dalla disciplina statale. In particolare quest'ultima deve "continuare a operare fino a quando le singole regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche". Detto altrimenti, i diritti della persona che sono collegati all'erogazione del servizio scolastico, diritti che riguardano gli studenti e le loro famiglie, nonché il per-

sonale docente con le sue aspettative lavorative, pongono una “evidente esigenza di continuità di funzionamento del servizio di istruzione”. In questo modo la Corte costituzionale abbozza una risposta che esige al contempo rispetto del quadro costituzionale delle attribuzioni e garanzia dei livelli di erogazione del servizio scolastico. Solo che mentre la prima esigenza è rinviata e subordinata all’esercizio in concreto della legislazione regionale, la seconda è immediatamente assicurata, mantenendo in piedi il sistema statale, fino a quando le regioni non si saranno dotate di strutture in grado di assicurare standards di tutela equivalenti a quelli oggi esistenti. Il dubbio è solo come ciò possa essere, in un contesto di sostanziale inattuazione dei principi di autonomia fiscale e finanziaria a favore degli enti territoriali locali.

Una situazione analoga si può trovare nella sent. n. 370 del 2003. In questo caso la Corte costituzionale si occupa della disciplina degli asili nido, rispondendo in particolare alla domanda relativa alla spettanza della responsabilità di erogare finanziamenti per sostenerne i costi. Configurati fin dall’inizio come “servizi aziendali di carattere sanitario ed assistenziale a favore di madri che lavoravano”, gli asili nido per i bambini fino a tre anni nella legge n. 1044 del 1971 venivano definiti come un “servizio sociale di interesse pubblico”, confermando la finalità di “provvedere alla temporanea custodia dei bambini per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia e anche per facilitare l’accesso della donna al lavoro nel quadro di un completo servizio di sicurezza sociale”. A questo obiettivo, le leggi regionali intervenute in materia aggiungevano anche funzioni educative. In questo modo, la disciplina veniva collocata nella “assistenza e beneficenza pubblica”,

che il vecchio art. 117 Cost. assegnava alla competenza concorrente delle regioni, che i decreti di trasferimento delle funzioni riconducevano nell’ambito dei “servizi sociali”. Mentre le regioni provvedevano alla programmazione degli interventi attraverso l’elaborazione del piano annuale degli asili nido nonché alla ripartizione delle risorse erogate attraverso un fondo speciale istituito presso il Ministero della sanità, ai comuni spettavano tutte le funzioni concernenti la realizzazione e la gestione degli asili nido. Quanto alla natura, proprio la Corte costituzionale aveva riconosciuto che gli asili nido, accanto alle funzioni di sostegno della famiglia e di supporto a favorire l’accesso dei genitori al lavoro, assolvessero anche finalità formative, individuate nel “favorire l’espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino”. Pur negando l’inserimento degli asili nido nell’ambito delle vere e proprie istituzioni scolastiche, la giurisprudenza aveva sottolineato la tendenza, nella legislazione, ad assimilare le finalità di formazione e socializzazione perseguite dagli asili a quelle delle scuole. Queste caratteristiche, secondo la sentenza n. 370 del 2003, non vengono meno neppure dopo la revisione costituzionale del titolo V del 2001: in ragione delle finalità educative e formative e di quelle a tutela dei genitori lavoratori, la disciplina degli asili nido si colloca oggi nell’incrocio di almeno due materie, quella della “istruzione” (sia pure pre-scolare) e della “tutela del lavoro”, nelle quali la riforma costituzionale ammette sia la legislazione statale, sia la legislazione regionale.

In questo contesto deve essere valutata la previsione, nella legge finanziaria del 2002, di un fondo speciale per gli asili nido, istituito nel bilancio del Ministero del

lavoro. A differenza del passato, il nuovo art. 119 Cost. vieta l'erogazione da parte dello stato di fondi con vincolo di destinazione nelle materie di competenza regionale. Per tale ragione la Corte costituzionale annulla l'istituzione del fondo per gli asili nido, trattandosi di uno strumento settoriale di finanziamento gestito dallo stato, in violazione dell'autonomia finanziaria delle regioni. Tuttavia, anche in questa evenienza, la decisione della Corte congele gli effetti della pronuncia in relazione ai procedimenti di erogazione delle risorse ancora in corso, sulla base dell'argomento della "particolare rilevanza sociale del servizio degli asili-nido, relativo a prestazioni che richiedono continuità di erogazione in relazione ai diritti costituzionali implicati". La pronuncia, in sostanza, avrebbe un valore solo *pro futuro*.

Ciò nonostante, il legislatore statale anche successivamente ha continuato a erogare risorse finanziarie per gli asili nido senza coinvolgere le autonomie. Nella legge finanziaria del 2003 il finanziamento statale assumeva le vesti di un fondo a favore dei datori di lavoro per la realizzazione di asili-nido o micro-asili nei luoghi di lavoro. Nuovamente chiamata in causa, la Corte costituzionale ha annullato anche questa previsione, e stavolta senza distinguo (sent. n. 320 del 2004). Poiché, come ricordato nella precedente pronuncia, gli asili nido sono materia di natura concorrente, l'intervento del legislatore statale deve limitarsi a stabilire i principi della materia e non anche una disciplina dettagliata come nella fattispecie. In ogni caso, poiché l'art. 119, comma 4, Cost. esige l'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite alle regioni, e poiché in queste rientra anche la possibile erogazione di contributi finanziari a soggetti privati (come i datori

di lavoro considerati dalla legge finanziaria), allo stato è vietato disporre finanziamenti diretti ai privati sganciati dal riparto costituzionale delle competenze.

4. Proprio l'analisi della giurisprudenza consente di evidenziare il nodo problematico che attanaglia l'istruzione e la scuola pubblica nell'attuale tormentone di riforme a getto continuo. La Corte costituzionale ha, più di ogni altra cosa, ribadito il valore assolutamente preminente che la nostra Carta assegna ai diritti fondamentali e, tra questi, il diritto all'istruzione, il diritto allo studio, la libertà di insegnamento, la libertà delle scuole ecc. Può ritenersi pienamente corretto, infatti, che nel bilanciamento tra diritti e istituzioni siano i primi a ricevere una tutela privilegiata. L'organizzazione è sempre strumentale alla realizzazione dei diritti di libertà dei cittadini. Questo discorso, ovviamente, vale a maggior ragione nel caso delle strutture e delle istituzioni deputate al difficile compito della educazione, dell'insegnamento e della promozione e diffusione della cultura. Non va però dimenticato che l'effettività dei diritti si misura non tanto e non solo in ragione di più o meno compiute affermazioni di principio, ma attraverso istituzioni in grado di corrispondere ai bisogni della società in maniera efficace, efficiente e responsabile. Nel nostro caso, invece, quello che rimane irrisolto è proprio il quadro ordinamentale complessivo. L'intreccio e la frammentazione delle competenze costituzionali deve essere sciolto sul piano della legislazione ordinaria, attraverso procedimenti semplificati, ancorché aperti all'apporto di tutti i soggetti interessati. Fino a quando il disegno non si sarà stabilizzato e fino a quando coloro che hanno la responsabilità di defi-

nire le politiche dell'istruzione e dell'organizzazione scolastica non avranno, attraverso una leale collaborazione, stabilito l'ordine delle rispettive competenze, l'istruzione e la scuola sono destinate a vivere un'esistenza incerta e, quel che deve preoccupare di più, inadeguata a assicurare i diritti che fanno capo a tutti coloro che operano nel settore.

In una prospettiva riformista si può pensare a una proposta che tocchi pochi ma essenziali obiettivi. Il sistema di istruzione nazionale è ormai un complesso di istituzioni che devono essere seriamente coordinate nell'ambito di un progetto unitario. Questo significa innanzitutto che occorre conciliare l'unità (che non equivale a uniformità di trattamento giuridico) con la pluralità dei centri decisionali, avendo di mira la certezza dei confini e delle regole. In secondo luogo deve essere semplificata la moltiplicazione delle competenze e ridotto il numero dei livelli di governo. Occorre stabilire che le decisioni fondamentali spettano solo allo stato e alle regioni, lasciando agli altri soggetti solo poteri di concreta amministrazione. In un modello pluralistico che deve essere unificato è decisivo, però, il ruolo dello stato. In quanto ente esponenziale della collettività nazionale, ad esso spetta il compito di definire – non l'intera disciplina, ma – soprattutto gli snodi del sistema, attraverso la fissazione di standards di tutela valevoli su tutto il territorio nazionale (questa è la fun-

zione che dovrebbero assolvere le norme generali sull'istruzione). Al di là degli standards, quindi, deve essere lasciato alle regioni lo spazio per intervenire con i propri poteri di programmazione e di governo, al fine di adeguare i livelli essenziali alle esigenze dei rispettivi territori, in collaborazione con gli enti locali e le istituzioni scolastiche. L'autonomia delle istituzioni scolastiche deve potersi sviluppare nell'ambito di questo disegno, come strumento propulsore di innovazione e di sviluppo. Gli enti territoriali di governo dovrebbero valorizzare l'esperienza delle istituzioni scolastiche di eccellenza, e favorire la diffusione dei modelli organizzativi che meglio corrispondono ai bisogni dell'istruzione e dell'insegnamento. Il sistema di istruzione nazionale, in ogni caso, deve poter contare su un corrispondente apparato di risorse finanziarie adeguate. Solo la stabilità, la certezza e la proporzionalità delle fonti di finanziamento potrà garantire un modello effettivamente pluralistico, e assicurare che i diritti fondamentali possano essere soddisfatti in maniera piena e effettiva.

*Andrea Morrone  
Professore straordinario di  
diritto costituzionale, Facoltà di  
Giurisprudenza Università di Bologna  
andrea.morrone@unibo.it*

# LE AGGREGAZIONI INTERCOMUNALI E LE POLITICHE PER L'INFANZIA

*Andrea Bianchi*

Le riforme istituzionali ed amministrative che hanno caratterizzato gli ultimi quindici anni, si sono rivelate assai significative per la vita degli enti locali ed in particolar modo per i tanti comuni di piccole dimensioni chiamati ad assumere un ruolo nuovo, connotato da crescenti livelli di complessità.

In Toscana, molte sono le amministrazioni locali caratterizzate da dimensioni demografiche assai contenute e spesso abbinata ad una dimensione territoriale vasta: quasi la metà dei 287 comuni toscani registra una popolazione inferiore ai 5000 abitanti e di questi circa 1/3 non raggiunge i 3000.

Le responsabilità della programmazione e dello sviluppo locale, l'esigenza di tenere il passo con i comuni più grandi nel fornire alle comunità gli stessi servizi garantendo adeguati livelli di qualità e di costo, richiedono ai comuni di minori dimensioni e localizzati in aree territoriali montane l'esercizio di politiche strategicamente virtuose.

Come riuscire ad essere efficienti, capaci di svolgere il nuovo ruolo potendo contare solo su strutture organizzative limitate e su risorse finanziarie che, già esigue, sono tendenzialmente non in crescita?

Sicuramente una sfida che richiede interventi di ripensamento del sistema di go-

verno locale, per evitare di acuire le criticità e le forme di marginalizzazione, che, già oggi, presentano alcuni ampi territori montani dove molto spesso le politiche per l'infanzia non trovano spazi e condizioni per poter essere attuate.

## **La normativa regionale toscana promuove forme associative fra i comuni**

Se il ricorso a forme di associazione di enti locali alla scala sovracomunale non è questione nuova, nell'attuazione di politiche relative all'erogazione di servizi a rilevanza economica – dalla gestione del ciclo integrato dei rifiuti a quella delle risorse idriche ecc. – le stesse, ancorché molto meno utilizzate, possono rappresentare una positiva ed importante forma di supporto per lo sviluppo dei servizi per l'infanzia.

L'attivazione di modalità associative sono state sollecitate dalla normativa regionale di settore. Già la L.R. 22 del 1999 aveva introdotto la dimensione zonale quale ambito per la programmazione degli interventi rivolti all'infanzia e per la ripartizione delle risorse finanziarie del budget zonale fra i Comuni ad essa appartenenti.

La vigente L.R. 32/2002 riconferma l'ambito zonale per la programmazione e lo sviluppo delle politiche educative in una logica di piena integrazione fra enti.

La Regione Toscana, attraverso la Legge 40 del 2001, ha posto le basi per un complessivo programma di riorganizzazione del territorio, sia affermando il principio della volontarietà dei comuni di intraprendere il percorso verso l'associazionismo, riconoscendo loro la facoltà di scegliere la forma giuridica più appropriata, sia incentivando l'esercizio associato di funzioni attraverso l'erogazione di contributi economici.

I comuni hanno la facoltà di decidere i livelli di esercizio associato cui aderire, la forma giuridica da assumere, le funzioni e i servizi da realizzare in forma associata. Di fronte all'opportunità di compiere passi in avanti verso un'azione di governo locale che proceda per aggregazioni di soggetti istituzionali, emerge, strettamente collegato, l'aspetto della individuazione dell'ambito territoriale.

La normativa regionale individua, per l'esercizio di funzioni associate, ambiti territoriali di riferimento, preferibilmente coincidenti con quelli delle Comunità Montane, del Sistema economico Locale, delle Zone socio sanitarie, del Circondario..) ma anche ulteriori forme di aggregazione promosse su iniziativa comunale, definendone i livelli ottimali a fronte di una popolazione complessiva di almeno 10.000 abitanti.

### **L' aggregazione tra comuni...**

#### **Le incertezze**

Nonostante le difficoltà connesse alla dimensione comunale singola, specialmen-

te se di piccole dimensione, nella gestione dei servizi pubblici, anche a fronte del loro aumento e della sempre maggiore diversificazione richiesta dai cittadini, permangono ancora titubanze che rendono incerti i processi verso le aggregazioni intercomunali soprattutto per le gestioni associate nel campo delle politiche per l'infanzia.

Incertezze anche giustificabili nel caso ci si trovi a valutare ipotesi di aggregazione fra enti che si diversificano ampiamente per dimensione, dislocazione territoriale, livelli iniziali nell'erogazione di servizi sensibilmente eterogenei per tradizione nell'impegno a favore dell'infanzia.

Spesso i vantaggi economici, di efficacia e di qualità non vengono chiaramente percepiti; mentre si teme che l'impiego di risorse economiche per la costituzione ed il funzionamento di nuove strutture zonali finisca per produrre vantaggi prevalentemente ai centri di maggiori dimensioni.

Le distanti ubicazioni fra i comuni interessati, aggravate dalle caratteristiche orografiche del territorio, costituiscono una difficoltà importante, pesando fortemente sulle esigue strutture organizzative dei piccoli comuni nel far fronte alle necessarie fasi di raccordo e di progettazione.

### **Le politiche per l'infanzia nella Zona Mugello**

L'esperienza di gestione associata, realizzata nel settore delle politiche per l'infanzia, che ha interessato i Comuni della Zona Socio Sanitaria, risale all'anno 2000 ed è scaturita in prima battuta con la redazione dei primi Piani educativi di Zona.

La legge regionale 22/99, recependo lo slancio riformatore nazionale e la positiva

esperienza già compiuta con la legge Turco sull'infanzia, l'adolescenza, le famiglie (legge 285/97), ha promosso grandi mutamenti nelle politiche educative per l'impronta di forte innovazione che ha condotto in piena integrazione con altre importanti leggi regionali: la L.R. 72/97 (la legge quadro degli interventi sociali) e la L. R. 53/81 (diritto allo studio). La Conferenza dei Sindaci della Zona socio-sanitaria veniva investita del compito di recepire e integrare fra loro i piani comunali e la concertazione diveniva, dunque, il principio attraverso il quale il Comune, singolo o associato, quale titolare delle funzioni, esprimeva la propria volontà innovatrice.

### **I Comuni ed il territorio**

I Comuni che compongono la Zona Socio Sanitaria del Mugello sono distribuiti su un' area geografica che comprende ampie zone collinari e montane in prossimità dell'Appennino Tosco Romagnolo ed una porzione di territorio, la cosiddetta Romagna Toscana, già oltre lo spartiacque romagnolo anche se storicamente toscana.

La popolazione complessiva di 63.744 abitanti risulta variamente distribuita su undici comuni dei quali sette contano una popolazione inferiore ai cinquemila abitanti ed ancora tre di questi non superano i duemila.

Il territorio di riferimento è caratterizzato da un basso indice di densità di popolazione (47,96 abitanti per chilometro quadrato con un punta minima di 11), dalla presenza di nuclei abitati in zone montane isolate e nello stesso tempo da un interessante incremento della popolazione

che sembra non solo consolidarsi, ma rafforzarsi.

Negli ultimi anni quasi tutti i comuni del Mugello hanno avuto un saldo della popolazione positivo, dovuto essenzialmente al sempre maggiore afflusso di persone, sia dalla città di Firenze che dall'estero, che vogliono risiedere nel nostro territorio. Si tratta prevalentemente di famiglie giovani con bambini, senza particolari radici con il territorio e quindi senza una rete parentale di supporto; con esigenze di servizi che consentono loro di conciliare i tempi di lavoro e di cura nell'esercizio delle responsabilità familiari e che manifestano inoltre l'esigenza di opportunità di crescita e socializzazione per i figli.

La gestione associata di alcune funzioni nell'ambito delle politiche per l'infanzia muove le prime battute in condizioni di scarsa diffusione di servizi: soltanto quattro comuni su undici avevano attivato un servizio per la prima infanzia facendo ricorso esclusivamente alla tipologia del nido d'infanzia.

### **Le scelte locali**

In questa cornice zonale caratterizzata da forte disomogeneità, le amministrazioni locali decidono di occuparsi, con nuove modalità, di una materia fino ad allora rimasta sullo sfondo e limitata all'ambito comunale. Con il coinvolgimento dei tecnici, degli educatori, dei dirigenti, nell'aprile 2000, in occasione della scadenza annuale del Piano Educativo di Zona, la Conferenza dei Sindaci decideva di proporre la *sottoscrizione tra i Comuni di un protocollo d'intesa* per la realizzazione in forma associata, presso la Comunità Montana del Mugello, di alcune funzioni

a favore delle politiche educative. In particolare si pensava:

- alla realizzazione di un progetto annuale di coordinamento pedagogico, di formazione e aggiornamento degli operatori addetti ai servizi dell'infanzia e dell'adolescenza;
- alla definizione di criteri unici di gestione e di accesso ai servizi educativi rivolti all'infanzia e all'adolescenza;
- alla elaborazione dei sistemi di partecipazione delle famiglie ai costi dei servizi educativi;
- all'attuazione dei procedimenti di autorizzazione e accreditamento dei servizi educativi rivolti all'infanzia e all'adolescenza.

I Comuni della Zona socio sanitaria hanno aderito in forma unitaria all'attivazione di una *forma associativa di tipo coordinativo* volta a consentire l'erogazione di funzioni, servizi e prestazioni, per le quali si assumeva a livello centralizzato la responsabilità amministrativa e dei procedimenti, lasciando in capo ai singoli Comuni la titolarità delle funzioni previste dalla normativa.

Un'attenzione specifica merita la valutazione di quali siano state le ragioni che hanno orientato i Comuni della Zona verso la gestione associata attraverso l'operatività della Comunità Montana del Mugello. Possiamo elencarne le più rilevanti in ordine d'importanza:

- l'esperienza di gestione associata già maturata nel settore sociale a causa della convinzione che i problemi possono essere affrontati con successo solo tenendo conto di un ambito territoriale più ampio di quello comunale;
- la necessità di un gruppo tecnico specializzato che supporti la conferenza e

ne attui gli indirizzi elaborati. Già dal 1999 i Comuni di zona avevano delegato la gestione associata di alcune aree del settore sociale (anziani, handicap, minori) alla Comunità Montana con una convenzione triennale.

Sicuramente su tale scelta hanno positivamente influito anche:

- l'omogeneità di indirizzo politico nel territorio e la sostanziale continuità della Conferenza sociosanitaria di zona della precedente legislatura (1995-99) con quella del 1999-2004;
- la fiducia degli amministratori nel gruppo tecnico che affiancava la Conferenza e che operava nella Comunità Montana in attuazione degli indirizzi di gestione;
- l'impostazione delle politiche educative non in termini settoriali, ma in modo trasversale, integrando le varie competenze demandate alla Conferenza (sociale, diritto allo studio, educazione permanente, orientamento e formazione professionale).

### **Il lavoro svolto nel periodo 2000-2004**

La riflessione comune e l'approfondimento sui temi educativi e sui servizi dedicati alla prima infanzia e all'adolescenza, orientati in primo luogo ad *individuare le maggiori criticità zonali*, ha caratterizzato la prima fase di lavoro sia a livello politico che tecnico.

Se da un lato i servizi per la prima infanzia esistenti nei pochi comuni avevano iniziato a registrare un aumento sensibile delle liste d'attesa, dall'altro, nella maggior parte delle piccole comunità locali prive di esperienze, continuavano a per-



manere difficoltà finanziarie, tecniche e culturali che impedivano di implementare ex-novo servizi educativi.

Una così marcata disomogeneità fra le realtà della zona faceva registrare il fenomeno di residenze fittizie, presso parenti residenti nei comuni provvisti di servizi per la prima infanzia, di bambini il cui nucleo parentale risultava invece residente in quei comuni che ne erano sprovvisti. Appariva chiara la percezione di un aumento diffuso dell'esigenza di servizi per la prima infanzia in tutta la zona, pur non quantificabile con precisione poiché la domanda rimaneva inespressa nei comuni che ne erano privi. Inoltre l'unica tipologia di servizio offerta era rappresentata dal nido d'infanzia, non esistevano forme di raccordo fra i quattro nidi attivi né tanto meno processi di confronto e di comparazione degli standard qualitativi.

Il passo successivo di individuazione degli obiettivi ha consentito di definire quale azione prioritaria e strategica *l'attivazione di una struttura organizzativo-gestionale e di coordinamento pedagogico* che operasse, anche in ambito di programmazione ed implementazione di servizi a carattere sovra-comunale, in una logica di sussidiarietà orizzontale fra tutte le risorse presenti sul territorio (istituzioni, privato sociale, associazioni), in modo da tendere a standard qualitativi omogenei e garantire un percorso formativo comune per i diversi operatori.

Contemporaneamente occorre promuovere la diversificazione dell'offerta in risposta ai diversi bisogni delle famiglie, nonché la sperimentazione di soluzioni organizzative più flessibili, con particolare attenzione al contenimento dei costi privilegiando la ricerca della qualità. Il budget assegnato alla zona per la gestione

associata venne inteso come una risorsa da valorizzare e l'utilizzo dello stesso venne finalizzato a finanziare la collaborazione e la consulenza di personale qualificato, chiamato a supportare tale sforzo. All'inizio del 2001 la Conferenza dei Sindaci di Zona approvava il testo del *Regolamento unico dei servizi educativi per la prima infanzia* scaturito dal lavoro della Commissione Tecnica inviandolo ai Comuni per gli atti di competenza consiliare. Il regolamento prevedeva l'attuazione centralizzata presso la Comunità Montana del Mugello delle procedure di autorizzazione al funzionamento e accreditamento delle strutture per la prima infanzia per garantire qualità tecnica e uniformità di valutazioni.

La gran parte dei Comuni della Zona non possedeva le capacità tecniche per entrare nel merito dei progetti educativi che venivano presentati e dunque sarebbe stata in difficoltà a svolgere l'attività istruttoria prevista dalla normativa.

Nasceva in tal modo, con apposita convenzione, la delega dei Comuni alla Comunità Montana per lo svolgimento delle procedure amministrative e tecniche e nel 2002 dunque, in applicazione della normativa, fu verificato il rispetto dei requisiti per l'accreditamento delle strutture comunali per la prima infanzia e di quelle private collegate con il Comune di pertinenza.

### **Gli sviluppi successivi**

Le revisioni annuali del Piano zonale degli interventi educativi hanno promosso il potenziamento della struttura organizzativa zonale quale rafforzamento della consulenza a sostegno della progettualità pubblica e privata e la prosecuzione con

maggior finalizzazione dell'attività di coordinamento pedagogico e di aggiornamento degli operatori. La continuità così costituita ha consentito l'accensione di collaborazioni mirate alle esigenze espresse dagli educatori del territorio sia pubblici che privati.

La permanenza di forti difficoltà per alcuni comuni ad attivare servizi ha sollecitato la gestione associata dell'offerta di un pacchetto minimo di iniziative da realizzare in tutto il territorio della Zona Mugello. Si trattava infatti di avviare una sperimentazione orientata a favorire l'attivazione di servizi integrativi stimolando l'apertura di uno spazio idoneo e attrezzato per le famiglie con bimbi piccoli anche nelle località che non avrebbero potuto sostenere l'apertura di un nido d'infanzia. In questi ultimi casi, in collaborazione con le Amministrazioni, la prospettiva era quella di sollecitare le famiglie interessate affinché potessero gestire, con le modalità considerate più opportune, gli spazi pubblici attrezzati arricchendo di nuove opportunità l'offerta comunale.

Lo sforzo, infine, di non settorializzare i progetti finanziati, ma di offrire sintesi coerenti in ambito di Piano di Sviluppo Locale ha permeato nel tempo l'attività della Conferenza sociosanitaria per propugnare una logica di crescita dell'area non semplicemente economica, tenendo conto della qualità della vita dei cittadini anche in termini di coesione sociale, identità locale, solidarietà diffusa.

### **Gli esiti della gestione associata**

Nel quadriennio preso in considerazione i servizi educativi per la prima infanzia, asili nido e servizi integrativi, sono molto

cresciuti in Mugello. I posti disponibili sono passati complessivamente da 164 a 371. Sempre in questo periodo si è realizzata anche una diversificazione dell'offerta con l'attivazione di servizi integrativi per un totale di posti in continua crescita.

L'aggregazione fra comuni per l'attuazione delle gestioni associate di funzioni e servizi nell'ambito degli interventi per l'infanzia hanno consentito rispetto alla singola gestione comunale di:

- accrescere e rendere più omogenei i livelli qualitativi dell'offerta;
- integrare e coordinare non episodicamente scelte riguardanti le politiche per l'infanzia, allargando il campo di azione nel quale definire e perseguire obiettivi di consolidamento e sviluppo dei servizi, di promozione della cultura dell'infanzia;
- sostenere la diffusione dell'offerta anche in territori comunali che per varie ragioni (mancanza di personale, di adeguate risorse finanziarie, o di specifiche professionalità) non possono sostenere autonomamente la progettazione e l'implementazione di servizi;
- realizzare economie di scala e quindi miglioramenti in termini di efficienza evitando la duplicazione di tutte quelle attività della medesima specie affidate normalmente alla responsabilità di strutture organizzative di comuni diversi.

Ulteriori miglioramenti, in termini di efficacia e qualità dei servizi resi agli utenti, si sono ottenuti in virtù di un confronto più ampio sulle tematiche educative, sulle esperienze realizzate nelle diverse realtà e sulle scelte organizzative e gestionali dei servizi. Si sono create così le premesse per realizzare credibili progetti

di sviluppo, intesi come visione condivisa di un futuro desiderabile e realizzabile di opportunità per i bambini e le famiglie. L'aspetto più interessante dell'esperienza mugellana emerge comunque dall'esame della situazione di come l'offerta pubblica di servizi per la prima infanzia abbia positivamente influenzato l'offerta privata.

Poiché nel passaggio da una situazione di monopolio pubblico a quella di mercato, avvenuta con la L.R. 22/99, tale peculiarità è assai difficile a verificarsi, è d'obbligo chiedersi quali siano i motivi che hanno determinato questa vicenda e se gli stessi potranno persistere anche in futuro.

Abbiamo cercato di definire quali siano dunque le ragioni di tale influenza:

- a. al momento del passaggio si è presentata un'offerta pubblica forte, ovvero consistente numericamente, ma anche con dinamismo innovativo e capacità propositiva flessibile;
- b. si è costituita una sorta di "tenaglia" nelle funzioni pubbliche della Zona: da un lato la gestione associata delle procedure tecniche di autorizzazione al funzionamento e di accreditamento delle strutture, dall'altra la consulenza e l'aggiornamento degli operatori offerte gratuitamente a tutte le strutture, anche private;
- c. l'offerta pubblica ha posto in campo nuove risorse per l'ampliamento dei

servizi rivolgendosi al privato (profit e non).

La prosecuzione nel percorso intrapreso dovrà essere caratterizzata dall'impegno costante a sostenere la promozione e la diffusione della cultura dell'infanzia, come si è sviluppata nei nidi, indicando alla comunità locale l'idea forte di bambino competente e portatore di diritti per:

- fugare residue percezioni di fragilità dei bambini piccoli;
- supportare azioni orientate a perseguire il raggiungimento del 33% dei bambini nei servizi per l'infanzia entro il 2010;
- creare maggiori opportunità per le donne di inserirsi nel lavoro;
- sostenere l'integrazione dei bambini e delle famiglie immigrate nel tessuto sociale delle nostre comunità.

L'esperienza realizzata nella Zona Mugello induce a sostenere con convinzione l'idea che, volendo realizzare efficaci politiche per l'infanzia, occorra orientarsi verso una prospettiva di aggregazione fra comuni, integrando le iniziative per i bambini e le famiglie nell'ambito di politiche generali di sviluppo locale.

*Andrea Bianchi*  
*Coordinatore Segreteria Tecnica*  
*della Comunità Montana del Mugello*

# IL RUOLO DEI COMUNI NELLE POLITICHE PER L'INFANZIA

A cura di *Sonia Iozzelli*

Questa iniziativa appare quanto mai opportuna e tempestiva per interrogarsi nuovamente su che cosa sta accadendo ai servizi per l'infanzia e su che cosa accadrà da qui a 6 mesi.

È chiaro a tutti noi che l'appuntamento elettorale del 2006 sarà decisivo per le sorti delle politiche per l'infanzia. Il suo esito marcherà decisamente il futuro dei diritti di cittadinanza dei bambini.

È chiaro anche a tutti noi che gli interessi elettorali dell'attuale governo tendono a prevalere su quelli più generali della scuola, dei servizi educativi, delle comunità locali.

È battaglia aperta tra governo e autonomie locali per i tagli imposti alla spesa pubblica, che significano prima di tutto tagli ai servizi alla persona e alle famiglie. Tagli, quindi, che peseranno più di tutto sui Comuni, come ha osservato il Presidente dell'ANCI, Leonardo Domenici, Sindaco di questa città. La riduzione della spesa pubblica pesa infatti su quei soggetti istituzionali che hanno la responsabilità di erogare servizi e che sono fortemente implicati nella relazione con i cittadini.

Perciò da parte di chi ha la responsabilità di far funzionare il sistema dei servizi per l'infanzia nelle diverse realtà locali che cosa dire e che cosa chiedere?

Intanto è forte il senso di smarrimento, è forte il senso di incertezza verso il futuro. Ma è altrettanto forte il timore di vedere dispersi e vanificati anni di impegno e di dedizione ai servizi per l'infanzia. E non solo, perché anche oltre i sei anni ci sono stati interventi importanti per il diritto allo studio come le mense scolastiche, il trasporto degli alunni, il sostegno ai bambini diversamente abili. Come pure ci sono stati importanti interventi innovativi, che hanno inciso positivamente sulla qualità del sistema scolastico in generale. Sono stati perciò tempi dedicati a dare concretezza all'educazione come bene pubblico per tutti, sicuramente in controtendenza con i tempi attuali segnati dal disegno *morattiano* di svilimento della scuola pubblica.

Invece nelle realtà territoriali più avanzate in tutti questi anni siamo stati protagonisti e testimoni di battaglie culturali molto convincenti sul nuovo concetto del diritto allo studio, sul diritto delle famiglie a partecipare democraticamente alla vita delle comunità scolastiche.

Nuovi orizzonti si sono aperti di fronte al no al concetto di assistenza, di fronte al no al nido d'infanzia come luogo di custodia.

Identità educative e pedagogiche si sono arricchite di aperture culturali che hanno

prodotto modelli educativi autorevoli e consolidati sia per il nido che per la scuola dell'infanzia.

Quantità e qualità dei servizi per l'infanzia hanno marcato una storia di politiche regionali, che hanno legittimato e supportato gli interventi educativi attraverso una continua evoluzione legislativa a partire dagli anni '70.

Da una sola tipologia di servizio, il nido, si è passati ad una varietà di modelli organizzativi, i centri-gioco e i centri per bambini e genitori. Insieme hanno costituito un sistema integrato e unitario capace di offrire efficaci risposte a bisogni differenziati delle famiglie in quanto a tempi di cura e di educazione dei propri figli. Così pure le politiche per la gestione dei servizi sono state abilmente integrate con politiche di supporto alla genitorialità. La famiglia è stata assunta nel progetto educativo non solo come risorsa, ma anche come destinataria di offerte formative.

I CIAF in Toscana o i GIFT in Emilia Romagna hanno consolidato la propria identità a vantaggio dei giovani genitori e a sostegno delle loro fragilità e incertezze.

Perciò sono questi i dati che ci autorizzano a dire che di buone pratiche e di buone norme è ricca la realtà territoriale del nostro paese.

Con questa affermazione noi vogliamo marcare il fatto che c'è stata una sapiente corrispondenza tra norme e buone pratiche. E questo perché è stato forte il reciproco ascolto tra Regione e Comuni.

Vogliamo citare nella realtà toscana il percorso fecondo compiuto insieme per la legge Regionale n.22/99 e per il suo Regolamento. Il dibattito e la riflessione comune ha prodotto, ad esempio, chiari ed efficaci standard di qualità, che si so-

no rivelati molto utili oggi per le procedure di autorizzazione e di accreditamento dei nidi privati.

Noi vogliamo dire che questa pratica non può essere dispersa. Non può essere dispersa anche se attualmente la scelta compiuta dalla nostra Regione in sintonia con la normativa vigente, è quella di avere come unico interfaccia le Province. Il rischio attuale è quello di mortificare il confronto in assenza di coloro che gestiscono direttamente i servizi e che come tali sono in grado di portare la vivacità e la complessità di una realtà in divenire.

Sono proprio queste politiche locali che chiedono oggi continuità, rinforzo e sostegno per le politiche locali a vantaggio del benessere dei bambini. Si tratta di azioni che hanno dato volto e voce al ruolo intelligente delle periferie, hanno dato volto e voce a città che hanno voluto essere solidali con i bambini e le loro famiglie, realizzando esperienze educative di alta qualità gestionale e organizzativa.

Non è proprio il caso di dimenticare cosa il protagonismo dei Comuni fino ad oggi ha significato:

- promuovere il diritto all'educazione fin dai primi anni di vita attraverso reti di servizi e di opportunità capaci di offrire ad ogni bambino risorse di crescita;
- costruire un percorso coerente di accoglienza e di educazione per i bambini da 0 ai 6 anni, che è stato a lungo coltivato nelle sue connessioni e che esclude di per sé l'infausto concetto di anticipazione;
- elaborare un modello educativo che fa riferimento al bambino come persona, considerato nella globalità dei suoi bisogni.

Ma c'è anche qualcosa di più. I servizi educativi hanno contribuito e contribuiscono alla crescita culturale della comunità. Le istituzioni affrontano forme molto forti di supplenza educativa nei confronti del contesto sociale. Infatti il progetto educativo, realizzato a Pistoia, come in altre realtà locali, ha prodotto un "capitale sociale, psicologico e umano", che viene messo a disposizione di quanti vogliono comprendere e guardare con più consapevolezza a cosa vuol dire crescere bene un bambino.

I servizi educativi sono stati di riferimento anche per altri settori dell'Amministrazione Comunale.

Le buone pratiche hanno dimostrato nella concretezza degli esiti che cosa vuol dire lavorare in un'ottica di servizio rivolto agli utenti e ai cittadini. Hanno insegnato a non percepire l'utente come disturbo, ma come ragion d'essere per ogni operatore impegnato in servizi pubblici. E questo perché gli educatori hanno saputo dedicare tempo al confronto e alla riflessione su che cosa significa fare valore per la comunità. Il loro lavoro non è stato solo di cura e di attenzione al benessere del bambino, ma hanno aperto la loro formazione professionale alla relazione tra servizi e città.

Ad oggi è grande questo patrimonio di saperi e di consapevolezza culturali e sociali. C'è un ampio tessuto di operatori che credono nella condivisione per la crescita di un bambino, nel valore della solidarietà tra generazioni di bambini e di adulti, nella capacità che i bambini hanno di attivare le risorse migliori della comunità.

A questo impegno, fatto di energie e competenze professionali, hanno corrisposto scelte di priorità e risorse finanziarie che sono state compiute nel programma di governo delle città e dell'entità locali.

Non è proprio il caso di dimenticare che mentre a livello nazionale i posti-nido sono pari al 7,4% a distanza di oltre trenta anni dalla Legge 1044, la Regione Toscana sfiora il 20%, la regione Emilia-Romagna ha già conquistato da tempo questo traguardo ed oggi si attesta sul 24% per i nidi e per il complesso dei servizi zero-tre si supera il 25%.

Non è proprio il caso di dimenticare che molti comuni investono ingenti risorse del proprio bilancio per le politiche per l'infanzia. Il Comune di Pistoia oltrepassa il 17% per accogliere più del 25% dei bambini nei nidi comunali, per gestire direttamente scuole dell'infanzia che accolgono il 57% dei bambini, per offrire laboratori sia nel tempo libero che nel tempo di scuola ai ragazzi più grandi. Comunque il valore medio della spesa sostenuta da comuni toscani capoluogo di provincia si attesta sul 10%.

È importante anche ricordare che i comuni non si sono sottratti a ciò che comporta parlare dei servizi educativi in termini di produttività o di rapporto tra costi benefici.

È per questo che i comuni aderiscono volentieri all'iniziativa dell'ANCI Toscana per ricostruire secondo criteri omogenei la spesa pro-capite di un bambino accolto nel nido d'infanzia.

In effetti l'impegno a valutare e a valutarsi ha marcato positivamente la cultura di governo, espressa dalle municipalità nella gestione dei servizi pubblici.

Si è dato prova di senso di responsabilità e di senso etico nella gestione delle risorse che appartengono a tutti e che devono essere di utilità per tutti.

Di tutte queste conquiste c'è bisogno, sia in termini di risorse umane che di volontà di governo, se vogliamo sviluppare e consolidare gli interventi per la prima infanzia. Preme a tutti noi raggiungere gli obiettivi stabiliti dall'Unione Europea a Lisbona entro il 2010: il 33% di offerta formativa nella fascia zero-tre e la reale generalizzazione delle scuole dell'infanzia.

Per il nido ci sono liste d'attesa sempre più numerose, in Toscana attendono il nido più di 9.500 bambini in Emilia quasi 6.000. Il "traguardo di Lisbona" è stato assunto anche dalla Regione Toscana fin dal primo Piano di Indirizzo Generale Integrato, che è stato predisposto a seguito della legge regionale n. 32 del 2002.

Si trova ribadito nell'ipotesi del nuovo Piano di Indirizzo 2006-2010, che è già all'attenzione della Commissione ANCI e che merita tutto il nostro impegno di analisi e di riflessione per lo sviluppo e il consolidamento dei servizi educativi.

**Che cosa chiedere alla Regione Toscana? E di che cosa hanno bisogno oggi i comuni, in generale, per meglio operare?**

**Chiediamo** di non dimenticare le esperienze, maturate durante un lungo percorso fatto di rilevanti investimenti e di forti intenzionalità politiche e culturali. Esperienze queste che hanno bisogno di essere messe in valore, di essere declinate nel loro spessore di significati educativi e culturali e non liquidate attraverso definizioni generiche e frettolose.

Ci aspettiamo anche una esplicitazione adeguata al valore che ha la gestione comunale delle scuole dell'infanzia.

**Chiediamo** alla Regione Toscana di apri-

re una riflessione di carattere culturale educativo sul tema della continuità tra servizi per la prima infanzia e la scuola dell'infanzia, anche in relazione alle tematiche proposte dall'anticipo previsto dalla Legge 53/03.

**Chiediamo** di sostenere finanziariamente questi servizi con una maggiore generosità rispetto al passato (indicativamente la Regione contribuisce per il 7-8% rispetto al costo complessivo addossato sui bilanci dei comuni).

E questo perché la gestione diretta dei Comuni che i cittadini chiedono; ed è questa gestione che consente la crescita della capacità di governo e di coordinamento del privato.

Alla storia delle politiche pubbliche per l'infanzia bisogna prestare ascolto quando si parla di soggetti privati che vogliono essere protagonisti nel sistema, a questa storia bisogna prestare ascolto quando si vogliono garantire ai bambini condizioni omogenee di qualità e di accoglienza rispetto ai servizi pubblici.

La Legge Regionale parla di sistema di servizi e di sinergie tra pubblico e privato, di territorialità e di condivisione. Attraverso il suo Regolamento assegna ai comuni il compito di controllo e di autorizzazione al funzionamento di servizi per la prima infanzia gestiti da soggetti privati o del privato-sociale. E lo fa in modo competente, fornendo un quadro chiaro e dettagliato di consegne e di standard qualitativi che vincolano l'approvazione alla presenza di spazi e ambienti adeguati sotto diversi profili, di precisi rapporti numerici tra educatori e bambini, di professionalità e di formazione in servizio del personale.

La legge sembra perciò cogliere appieno la preoccupazione, espressa in modo efficace da Peter Moss: “I bambini non sono affari nel mondo degli affari”.

È per questo che deve essere rinforzato il ruolo degli enti locali, nella consapevolezza che uno scenario di continuità tra pubblico e privato può essere garantito a patto che i diritti dei bambini siano prima di tutto dentro a pensieri, progetti e responsabilità istituzionali.

Certo, di fronte a un progetto alto centrato sui diritti del bambino come persona, occorre interrogarsi sulla scelta dei nidi domiciliari. Non convince infatti la scelta degli spazi domestici, non convince la solitudine dell’educatore, anzi preoccupa la mancanza di una super-visione come la mancanza della collegialità di un progetto educativo. Sarebbe opportuno ripensare a possibili modifiche del Regolamento regionale per stabilire anche per i servizi domiciliari la procedura dell’autorizzazione oggi esclusa.

Come pure potrebbe essere opportuno introdurre i coordinamenti pedagogici provinciali, come ha fatto la Regione Emilia-Romagna dal 2004, a cui affidare il compito di mettere in rete le esperienze consolidate, ma anche di monitorare e verificare il funzionamento di tutti i servizi che stanno dentro al sistema integrato per l’infanzia.

Per questo specifico strumento, che è garanzia di qualità del lavoro educativo, sono stabiliti finanziamenti che comprendono anche l’attività di formazione permanente degli operatori dei nidi e dei servizi integrativi a gestione pubblica e privata.

È opportuno ripensare anche alla scelta dei nidi nei luoghi di lavoro, che rischiano di assoggettare ritmi e scelte organizzative ai bisogni dei genitori-lavoratori.

La parola a questo punto è di nuovo alle storie locali, alla loro saggezza e alla loro affezione per la qualità educativa.

Al tentativo di ridurre i costi attraverso processi di esternalizzazione occorre rispondere con la capacità del pubblico di fare sistema attraverso patti territoriali per l’infanzia.

Lavorare in rete è ciò che la normativa regionale stabilisce come vincolo anche per l’assegnazione delle risorse finanziarie che sono subordinate al patto tra i Comuni delle zone socio-sanitarie.

Cooperazione quindi affidata non a momenti occasionali, frammentati e dispersi, ma alla continuità di un processo di comune costruzione per stare dentro a condizioni dell’agire istituzionale, che premiano l’intesa e la condivisione.

È questo il senso vero dell’accordo territoriale che mobilità energie e volontà, definendo nuovi legami e nuove opportunità che fanno riferimento alla ricchezza della varietà dell’essere e del pensare insieme all’unità del progettare.

Il compito degli enti locali territoriali non è facile, perché da una parte, per potere garantire efficacia ed efficienza alle loro azioni, devono rispondere a criteri di agilità e leggerezza, dall’altra, per poter rispondere all’integrazione tra i soggetti del territorio, devono disegnare una rappresentatività corale.

Il timore è perciò quello di non poter conciliare queste istanze, ma soprattutto di mettere in movimento organismi che raccolgono rappresentanze del contesto locale interessate e competenti su specificità, anche lontane tra loro e quindi scarsamente motivate a presenze e contributi. Il momento richiede notevoli energie politiche e professionali, a cui si assomma-



no tensioni di confronto e di dibattito non sempre costruttive con i diversi soggetti, che fanno riferimento più ad una ricerca di visibilità autoreferenziale che alla ricerca di una cultura dell'interscambio e della cooperazione.

Le difficoltà del presente sono molteplici, ma vogliamo rispondere all'appello di Ferruccio Cremaschi "***Su la testa***", *Bambini Ottobre 2005*. Vogliamo credere che

è ancora possibile una nuova educazione pubblica, soprattutto è possibile attraverso alleanze e condivisioni.

Da soli non si fa storia, non si fa innovazione.

*Sonia Iozzelli*  
*Dirigente Servizi Educativi*  
*Comune di Pistoia*

# IL RUOLO DELLA PROVINCIA

*Paola Canova*

## **Premessa**

La qualità dello sviluppo di un territorio, di una comunità locale è assicurata – tra i tanti fattori che vengono considerati dagli esperti delle diverse scuole di pensiero o delle varie discipline – anche dalla diffusione dei servizi e in particolare di quelli rivolti alle famiglie e alle persone.

Oggi sulle politiche sociali si confrontano, o meglio si scontrano, due posizioni differenti: quella del governo di centro destra che considera le politiche sociali ed i servizi alla persona secondari nell'organizzazione sociale, non solo perché difficili da sostenere economicamente, ma perché residuali e figli di una concezione assistenzialistica dell'intervento pubblico, e quella del centrosinistra che invece li ritengono prioritari, perché fondamentali per il benessere umano e per la coesione sociale, fonte di sviluppo e nuova occupazione e di riequilibrio nella distribuzione dei redditi.

Per il centrosinistra le politiche sociali devono proporsi di sostenere, fare emergere e valorizzare, le potenzialità delle singole persone nelle diverse età della vita, garantendo loro dignità in ogni momento della loro esistenza, in armonia con interventi di sostegno attivo e di promozione del ruolo delle famiglie e dei gruppi sociali.

Reggio Emilia nel corso degli anni è riuscita a garantire un sistema di interventi sociali costruiti nel tempo che hanno migliorato la vita di tante persone e famiglie e prodotto coesione e tenuta sociale, puntando sulla qualità, sulla formazione e sull'innovazione, con la costruzione di servizi integrati anche attraverso la co-progettazione di sistemi “a rete” che vedono insieme non solo nella gestione, ma nella progettazione e realizzazione, soggetti pubblici e privati, terzo settore, realtà di auto-aiuto, famiglie, associazioni.

Le finalità della legge regionale n. 1/2000 della Regione Emilia Romagna, come successivamente modificata dalla L.R. 8/2004, in materia di servizi educativi per la prima infanzia si inseriscono pienamente in una filosofia generale che vede “le bambine e i bambini quali soggetti portatori di diritti individuali, giuridici, sociali e civili...”.

In questo senso i servizi, dai nidi alle nuove tipologie previste dalla stessa legge, diventano luoghi di promozione del benessere e della crescita individuale della persona sin dai primi anni di età.

Essi sono, allo stesso tempo, un concreto sostegno ai bisogni e alle competenze dei genitori, con i quali condividere responsabilità nella crescita dei figli, luoghi di socializzazione, una concreta risposta a

esigenze più generali di crescita della qualità sociale del territorio.

A Reggio Emilia questa scelta è stata sempre un elemento fondante delle politiche pubbliche, che hanno saputo costruire un equilibrio – complesso e delicato – che ha consentito ai Nidi di essere contemporaneamente servizi sociali ed educativi, capaci di assolvere gli impegni di cura e di servizio e di essere luogo di sviluppo, conoscenza e arricchimento della persona.

Da tempo la provincia di Reggio Emilia è conosciuta come una delle realtà che più ha investito in questa direzione. Da molti anni assistiamo nella nostra provincia a un mutamento della domanda sociale per l'accesso ai servizi, compresi quelli educativi rivolti ai bambini più piccoli.

La domanda sociale alla quale siamo chiamati a rispondere comprende da un lato un'esigenza di ampliamento dell'offerta di servizi e dall'altro una continua e costante qualificazione degli stessi al fine di garantire una qualità diffusa delle proposte educative per i bambini.

È una domanda sociale ed un'attesa esigente che indica chiaramente la direzione verso la quale orientare il modello di sviluppo della nostra comunità locale che prevede la necessità di coniugare:

- elevati livelli di benessere e di crescita economica (che oggi però sono fortemente messi in discussione anche nella nostra realtà ma che continuano comunque a caratterizzare ancora buona parte del nostro territorio provinciale);
- crescita dell'occupazione (anche se precaria) delle donne tra i più alti d'Italia (oltre il 60%);
- nuovi elementi di socialità, di coesio-

ne sociale di attenzione alle aspirazioni e ai bisogni delle persone, delle famiglie e dei bambini.

A Reggio Emilia, accedere ad un servizio per l'infanzia è, nella coscienza individuale e collettiva

- un diritto di cittadinanza, una prestazione sociale ed educativa essenziale per le famiglie, più di quanto non sia considerato dalla legislazione nazionale che non ne prevede lo sviluppo né destina risorse adeguate; è considerato un diritto – di cittadinanza e del welfare – la cui negazione viene considerata fattore di riduzione delle opportunità delle famiglie e degli stessi bambini;
- una possibilità di emancipazione degli adulti e un elemento che migliora la qualità della vita delle famiglie e dei loro bambini si è diffusa, infatti, la consapevolezza che i servizi educativi per la prima infanzia a Reggio Emilia – un tempo solo pubblici ma ora anche di privati convenzionati, autorizzati e in fase di accreditamento – presentano elementi di qualità in sé, che soddisfano bisogni delle famiglie, non solo materiali o quantitativi, ma di senso, di contenuto, di benessere del bambino.

In provincia di Reggio Emilia, nonostante si tratti di uno dei territori nei quali i servizi per la prima infanzia sono più presenti rispetto alla popolazione in età, si continuano ad avere lunghe liste d'attesa.

Attraverso la programmazione provinciale e a seguito degli interventi di sostegno alla qualificazione e allo sviluppo, realizzati dalla Provincia, dai Comuni con la collaborazione e il concorso dei soggetti

privati, dal 2000 ad oggi, la rete dei servizi per la prima infanzia a Reggio Emilia risulta particolarmente articolata e, accanto al tradizionale nido d'infanzia, sono presenti altri modelli di servizio ormai consolidati.

A Reggio Emilia, infatti si contano 51 Nidi d'infanzia comunali, 20 nidi privati convenzionati, 29 sezioni primavera e nidi gestiti dalla F.I.S.M., 2 nidi privati, 22 servizi integrativi comunali, 1 servizio integrativo privato convenzionato.

### **Riepilogo provinciale dati sui bambini da 0 a 2 anni iscritti nei servizi per la prima infanzia in rapporto al numero dei bambini residenti**

| Anno | Bambini 0-2 anni residenti | Differenza % rispetto anno precedente | Iscritti ai servizi | % di copertura del fabbisogno |
|------|----------------------------|---------------------------------------|---------------------|-------------------------------|
| 2001 | 13.560                     | + 3.3                                 | 3.745               | 27,62 %                       |
| 2002 | 14.032                     | + 3.5                                 | 4.054               | 28,89 %                       |
| 2003 | 14.510                     | + 3.4                                 | 4.408               | 30,38 %                       |
| 2004 | 15.273                     | + 4.7                                 | 4.380               | 28,7 %                        |

La richiesta dell'accesso ai nidi non deriva solamente dal cambiamento sociale che caratterizza fortemente tutta la realtà regionale ed anche il territorio della Provincia di Reggio Emilia, ma anche dalla qualità che i servizi per l'infanzia hanno saputo dimostrare, attraverso un grandissimo lavoro di formazione permanente degli operatori, di predisposizione di spazi e strutture di alta qualità, di creazione e sostegno dei presupposti che hanno consentito e facilitato la formazione individuale e la valorizzazione delle risorse personale e delle potenzialità dei bambini e delle bambine.

### **La programmazione provinciale**

Al fine di meglio inquadrare in quale ambito si inserisce la programmazione regionale e provinciale in materia di servizi per la prima infanzia, occorre tenere pre-

sente che le politiche regionali e degli enti locali della regione Emilia Romagna in materia di servizi educativi per la prima infanzia, negli ultimi anni, sono state influenzate da numerosi fattori che hanno condotto a nuove riflessioni ed approfondimenti e alla programmazione di interventi innovativi e legati ai bisogni dei bambini piccoli e delle loro famiglie.

- Un significativo rialzo delle nascite che negli ultimi 10 anni ha caratterizzato gran parte del territorio regionale ed una netta inversione di rotta rispetto al ventennio precedente: dal 1990 in Emilia Romagna i nati sono passati da 27999 del 1990 a 35775 nel 2003 con un aumento pari ad oltre il 27%. La crescita della popolazione regionale è determinata dal forte aumento dell'immigrazione, ma coinvolge anche altre variabili demografiche: gli indici di fecondità sono in crescita

dopo un lungo periodo di flessione, il saldo naturale negativo si sta riducendo per l'aumento delle nascite, la popolazione giovanile in età da 0 a 14 anni, dopo essere diminuita per lungo tempo, sta aumentando in misura sensibile di circa 12.000 unità l'anno dal 2000. A Reggio Emilia la popolazione in età da 0 a 2 anni è aumentata del 15,75% dal 2000 al 2004.

- I cambiamenti avvenuti nelle famiglie (famiglie mono genitoriali, coppie di fatto, progressivo innalzamento dell'età del matrimonio o della convivenza more uxorio), hanno introdotto sulla scena una varietà di bisogni espressi dalle differenti tipologie di famiglie.
- Il significativo indice relativo all'occupazione femminile, che nella nostra regione sta raggiungendo il traguardo del 60%, traguardo questo indicato dalla direttiva di Lisbona a da raggiungere entro il 2010 per i paesi dell'U.E.
- un ulteriore elemento che ha contribuito a rinnovare le politiche rivolte ai bambini in età da 0 a tre anni è costituito dall'indebolimento, per effetto del prolungamento dell'età lavorativa, delle reti parentali che pur continuando a sostenere in parte il lavoro di cura grazie alla collaborazione tra genitori e nonni, ne vede un minor protagonismo essendosi nel frattempo rafforzata la cultura dell'infanzia e dunque le aspettative educative dei genitori ancorate non solo alla garanzia di buone pratiche familiari, ma anche a maggiori opportunità per i propri bambini esperite oltre le pareti domestiche.

### **La legislazione della regione Emilia Romagna**

Con la L.R. 10/1/00 n. 1 "Norme in materia di servizi per la prima infanzia", il sistema dei servizi educativi per la prima infanzia rivolti ai bambini in età 0-3 anni in Emilia Romagna, viene regolamentato attraverso una normativa quadro, con l'intento di disciplinare l'intera materia in modo più adeguato alle nuove e complesse esigenze della società regionale.

Mentre i nidi d'infanzia avevano trovato forme di regolamentazione anche attraverso la legislazione nazionale e regionale precedente, i servizi integrativi e i servizi sperimentali ricevono dalla nuova legge regionale la prima disciplina.

La legge definisce, infatti, varie tipologie di servizi, ne stabilisce le finalità e le caratteristiche e prevede l'emanazione di direttive attuative, di norma triennali, riguardo agli aspetti strutturali ed organizzativi, nonché per l'adozione di procedure innovative, quali l'autorizzazione al funzionamento e l'accreditamento.

I nidi d'infanzia, i servizi integrativi e i servizi sperimentali costituiscono, il sistema educativo integrato dei servizi per l'infanzia, con l'obiettivo di garantire una pluralità di offerte, promuovere il confronto e lo sviluppo della cultura dell'infanzia coinvolgendo anche le famiglie e la comunità locale. La gestione dei servizi del sistema educativo integrato può essere svolta da:

1. Comuni, anche in forma associata;
2. altri soggetti pubblici;
3. soggetti privati, accreditati convenzionati con i Comuni;
4. soggetti privati scelti dai Comuni mediante procedura di evidenza pubblica;
5. soggetti privati autorizzati al funzionamento.

## Il ruolo della Provincia

La legislazione regionale in materia di infanzia ha contribuito ad una maggiore chiarezza istituzionale distinguendo bene i compiti:

- della **Regione** (che interviene sull'indirizzo, la programmazione, la ripartizione delle risorse, la formazione del personale, la ricerca la documentazione e il monitoraggio)
- della **Provincia** (che elabora in coerenza con il programma regionale quello provinciale mirato allo sviluppo e alla qualificazione dei servizi),
- del **Comune** che concede l'accreditamento e l'autorizzazione al funzionamento per i servizi privati, organizzando altresì la formazione e la qualificazione dei servizi assieme alla valorizzazione delle esperienze presenti nel territorio comunale;

La Provincia, svolge perciò un ruolo primario nella programmazione di interventi per lo sviluppo e la qualificazione dei servizi educativi per la prima infanzia sul territorio provinciale, in coerenza con le politiche di sviluppo e sostegno del sistema di welfare locale e garantendo il coordinamento con altri interventi rivolti all'infanzia che si realizzano in ambito provinciale.

Oltre alla definizione di un programma provinciale triennale e di piani attuativi annuali definiti sulla base delle proposte formulate dai Comuni e dai soggetti gestori indicati in precedenza, la Provincia provvede alla costituzione della Commissione tecnica provinciale, con i seguenti compiti:

- esprimere parere obbligatorio in relazione alle richieste di autorizzazione

al funzionamento e di accreditamento dei servizi privati,

- esprimere parere vincolante in relazione all'accreditamento dei servizi pubblici.

Inoltre provvede al monitoraggio e alla creazione di banche dati sui servizi esistenti e all'istituzione di un Registro provinciale dei servizi per la prima infanzia autorizzati, di quelli accreditati e dei servizi ricreativi presenti in ambito provinciale. La Provincia infine istituisce e sostiene il coordinamento pedagogico provinciale formato dai coordinatori dei servizi con compiti di scambio di esperienze, di supporto all'innovazione, sperimentazione e qualificazione nonché supporto all'attività di programmazione provinciale.

Particolare rilievo assume infatti la presenza nei servizi educativi, pubblici e privati accreditati, di coordinatori/coordinamenti pedagogici che rappresentano lo strumento atto a garantire il raccordo tra i servizi per la prima infanzia nell'ambito del sistema educativo territoriale e costituiscono una garanzia della promozione di standard quantitativi e qualitativi del progetto pedagogico dei servizi stessi, della sua applicabilità, del monitoraggio degli esiti attesi e praticati nonché della valutazione in itinere e finale della qualità dei servizi nonché la condivisione su scala provinciale di obiettivi comuni ai servizi educativi situati su uno stesso territorio. Pregio della legislazione regionale è quello di avere introdotto, attraverso direttive attuative, gli standard strutturali ed organizzativi a cui tutti, soggetti pubblici e privati, devono attenersi per la realizzazione dei servizi fissando, inoltre, procedure autorizzative omogenee per tutto il territorio regionale (Direttiva n. 1390/00, n. 227/01, n. 646/04).

Attraverso l'attività programmatica della Provincia, in stretta sintonia con gli indirizzi regionali di riferimento, ci si propone principalmente di:

1. sostenere, sviluppare e consolidare un sistema di servizi educativi pubblici e privati di qualità in grado di diventare centri di elaborazione culturale e riferimenti autorevoli verso le famiglie e nel contempo sostenere il patrimonio di servizi e di esperienze orientate alla promozione del benessere dei bambini e alla predisposizione di una pluralità di offerte, tali da facilitare una scelta delle famiglie verso quelle tipologie di più rispondenti ai bisogni educativi e organizzativi delle famiglie stesse;
2. superare gli squilibri territoriali ancora esistenti tra domanda e offerta di servizi in ambito regionale e/o provinciale;
3. sollecitare risposte adeguate sul piano dei servizi alle domande parzialmente inevase che determinano liste d'attesa in particolare nei centri di maggiore dimensione e in quelle di più recente espansione;
4. porre particolare attenzione alla qualità delle prestazioni offerte dai servizi pubblici e privati in forma più omogenea;
5. consolidare una metodologia orientata alla verifica e alla valutazione, anche attraverso i coordinatori pedagogici;
6. sostenere una comunicazione sistematica tra le diverse realtà all'interno dei territori provinciali, al fine di sottolineare e socializzare le esperienze più avanzate allo scopo di favorire una crescita professionale degli educatori e dei coordinatori pedagogici e l'espansione di una cultura sull'infanzia.

Vorrei a questo punto soffermarmi su due aspetti che qualificano particolarmente il ruolo e la funzione della Provincia per lo sviluppo e la qualificazione dei servizi educativi per l'infanzia:

### **Il coordinamento pedagogico provinciale**

La Regione nella nuova legge 8/2004 che modifica la legge regionale 1/2000 all'art. 34 stabilisce che *“ciascuna Provincia istituisce un coordinamento pedagogico provinciale, formato dai coordinatori pedagogici dei servizi per l'infanzia accreditati, con compiti di formazione, confronto e scambio delle esperienze, supporto all'innovazione, sperimentazione e qualificazione dei servizi, nonché supporto all'attività programmatica della Provincia in materia di servizi per l'infanzia. Il coordinamento pedagogico cura altresì i rapporti con Istituti di ricerca e il raccordo con i Centri per le famiglie.”* attraverso:

- azioni di formazione e auto formazione dei coordinatori (pubblici e privati)
- attività di scambio, di acquisizione di linguaggi comuni, di confronto tra le “buone pratiche” attivate nei servizi;
- diffusione e messa in rete delle esperienze e competenze, anche verso gli utenti;
- attuazione di giornate di studio con il coinvolgimento anche di altre figure che si occupano delle problematiche dell'infanzia, oltre che degli amministratori pubblici, per una formazione specialistica anche con esperti;
- realizzazione di strumenti comuni di verifica, monitoraggio e documentazione della qualità dei servizi. Un'espe-

rienza particolarmente significativa è la realizzazione del Centro di documentazione pedagogica provinciale che sarà attivato nei prossimi mesi e sarà visitabile anche via internet attraverso il sito della Provincia di Reggio Emilia.

Il punto di forza della esperienza reggiana è stato proprio la capacità di unire tutti gli Enti locali e di coinvolgere i soggetti privati e gli stessi operatori delle scuole dell'infanzia statali.

La Provincia conferma, anche per il triennio 2005-07, un rapporto organico e stabile col Coordinamento Pedagogico Provinciale: esso sarà un interlocutore primario e propositivo, per supportare le scelte politiche e programmatiche che la Provincia assumerà nel campo delle politiche educative.

Principali compiti affidati al coordinamento provinciale saranno inoltre l'avvio di un progetto di scambi pedagogici da realizzare con il coinvolgimento di tutte le realtà aderenti al coordinamento, per un confronto tra esperienza e modalità progettuali, che tenga insieme la riflessione teorica con l'operatività quotidiana; la diffusione e la messa in rete, attraverso il Centro di documentazione provinciale, delle esperienze e competenze dei servizi educativi della provincia, la programmazione di un intenso programma di formazione rivolta a tutti i coordinatori pedagogici presenti nei diversi servizi (pubblici e privati).

### **La commissione tecnica provinciale**

I suoi compiti, espressamente richiamati dalla legislazione regionale testimoniano una volta di più il ruolo e i compiti attribuiti alla Provincia e agli Enti locali.

La Commissione a Reggio Emilia, già istituita nel 2001, è presieduta dalla Provincia e composta da coordinatori pedagogici pubblici e privati, da operatori dei settori igienico sanitari e della sicurezza dell'AUSL, da tecnici del settore edilizio della Provincia e del Comune capoluogo, da un dirigente dei servizi per l'infanzia di un comune.

È stata rinnovata, come previsto dalla Legge regionale 8/2004, all'avvio della nuova legislatura con i Decreti n. 49 del 16/09/04 e n. 71 del 6/07/05 della Presidente della Provincia.

Dal 2001 l'impegno principale della Commissione è stato quello di esprimere pareri in merito alle richieste di autorizzazione al funzionamento presentate da numerosi servizi privati gestori di nidi d'infanzia o servizi integrativi e di predisporre il Registro provinciale dei soggetti autorizzati esistenti sul territorio provinciale.

Si è avviata inoltre una nuova attività, prevista dalla Legge regionale, che consiste in verifiche (incontri presso tutti i servizi comunali e raccolta documentazione) sul possesso, da parte di soggetti gestori pubblici di tutti i requisiti per l'autorizzazione al funzionamento e per l'accreditamento. Si tratta, come si può capire, di un lavoro particolarmente delicato ed importante, che la Commissione provinciale svolge con impegno ed attenzione, al fine di garantire in tutto il territorio provinciale la presenza di requisiti strutturali ed organizzativi minimi in tutti i servizi ed una conseguente qualità accreditata dei servizi pubblici e privati per bambini piccoli.

*Paola Canova  
Dirigente del Servizio Scuola,  
Università e Ricerca  
della Provincia di Reggio Emilia*



# PROVINCIA: PENSIERI E PRASSI DI POLITICHE PER L'INFANZIA E LA GENITORIALITÀ

*Beatrice Testa*

Buongiorno a tutti. Grazie agli organizzatori per l'invito a partecipare a questo momento di confronto, ricco e prezioso per i contributi portati, importante per segnare la necessità di tenere in connessione i pensieri e le pratiche che nei territori esistono, perché le storie, e la qualità di queste storie, che si sono costruite in questi anni siano patrimonio vivo di tutti e non rischino di diventare eredità...

Nel mio intervento cercherò, più che di descrivere l'attività del settore Politiche Sociali della Provincia di Bergamo che rappresento, di esplicitare i riferimenti che orientano le scelte di politica per l'infanzia e la genitorialità e di delineare una mappa di aree di pensiero e di aree di lavoro possibile.

## **Premesse di contesto**

### *Prima premessa*

- la **Provincia di Bergamo**, la terza provincia della Regione Lombardia con una popolazione di 1.022.428 abitanti, si caratterizza per un'**altissima frammentazione territoriale**: 244 comuni, prevalentemente di piccole dimensioni; a parte il comune di Bergamo con i suoi 116.510 ab., solo

13 comuni superano i 10.000 e 178 hanno meno di 5000 ab.;

- la Provincia di Bergamo si colloca in una Regione che ha fatto scelte precise sia in relazione alle modalità di attuazione della L.328/00 (il Piano Socio Sanitario del 2002, la scelta di far coincidere gli Ambiti Territoriali con i 14 distretti socio-sanitari, le circolari sull'utilizzo delle risorse del fondo sociale...), sia in relazione alla legislazione regionale che riafferma in ogni atto i principi della centralità della famiglia e del diritto del cittadino a scegliere l'erogatore dei servizi di cui necessita.

In Regione Lombardia i passaggi sono segnati da tre tappe:

1. **la legge "Politiche regionali per la famiglia" del 1999**, che, molto diversa dalla legge 285 anche se con effetti simili sul contesto dei servizi per la prima infanzia, concependo la famiglia come soggetto dinamico e imprenditivo, non va a definire dei servizi, ma piuttosto delle forme di risposta strutturate alle esigenze che le famiglie hanno e che, in proprio, cercano di affrontare;
2. **il Piano Socio Sanitario del marzo 2002** che fonda la propria azione su

una precisa matrice culturale, continuamente ribadita: porre al centro la possibilità di scelta del cittadino per le opzioni sulla salute, sull'assistenza, sull'educazione, indicando per la prima infanzia l'obiettivo di rendere i servizi flessibili ed integrati;

3. **la legge “Politiche regionali per i minori” del novembre 2004**, una cosiddetta legge cornice (che rimanda a successivi atti amministrativi della Giunta regionale o a decreti dirigenziali) che è caratterizzata da una matrice valoriale che si richiama al principio di sussidiarietà orizzontale (art.1 comma 3) e al principio della libertà di scelta del cittadino (art. 3 comma 1 c). La famiglia infatti, attraverso l'introduzione di titoli spendibili, può esercitare il suo diritto di scegliere liberamente i soggetti che erogano i servizi dei quali ha bisogno.

Il tema della gestione delle reti dei servizi e dell'utilizzo dei titoli sociali (buoni e voucher) (art. 3 comma 1 d) richiama il dibattito sul modello di protezione sociale lombardo, sull'equilibrio tra “soldi” e “cura” (cash e care) e sul rapporto tra titoli sociali e rete formale dei servizi pubblici.

Nel mese di febbraio 2005 la Giunta ha quindi provveduto, nell'ambito del processo di cambiamento del sistema autorizzatorio persistente, ad approvare i requisiti organizzativi e strutturali di alcune unità d'offerta della rete sociale tra cui i servizi sociali per la prima infanzia: lo scopo è che i nidi diventino sempre più rispondenti alle esigenze delle famiglie, che sia identificato il livello della soddisfazione della domanda/offerta, che siano garantiti la formazione e l'aggiornamento

degli operatori. Ma la principale centratura è sulla flessibilità e sull'integrazione secondo una logica di sussidiarietà tra enti pubblici e terzo settore. Nel primo atto i servizi per la prima infanzia vengono raggruppati in quattro tipologie: Nidi, Micronidi, Centri prima infanzia, Nidi famiglia.

Con la circolare 11 del 18 ottobre la Regione ha provveduto poi a fornire “indicazioni, chiarimenti, ulteriori specificazioni” a seguito dei molti quesiti pervenuti in relazione alle unità d'offerta per la prima infanzia.

#### *Seconda premessa*

La presenza in provincia di Bergamo di un quadro di servizi per l'infanzia e le famiglie estremamente variegato rispetto a tipologie, enti titolari e gestori, modalità organizzative e pensiero educativo.

Il numero dei servizi rilevati nel 2005 è decisamente notevole: in totale sono infatti 182 (84 nidi, 64 spazi per bambini e adulti, 15 ludoteche, 19 nif) i servizi censiti con un incremento del 30% rispetto alla rilevazione effettuata nel 2003. L'incremento ha riguardato tutte le tipologie, seppur in percentuali diverse. Il trend a livello provinciale, sia nell'incremento qualitativo che nella diversificazione dei servizi, rispecchia la situazione nazionale, con due differenze: nella nostra provincia non sono stati rilevati servizi di affidamento leggeri, ovvero che prevedono l'affido di un numero ridotto di bambini per non più di quattro ore consecutive; l'affermarsi a partire dal 2000 dei nidi famiglia, servizi nati con la legge regionale 23 che variano frequentemente rispetto alla loro collocazione territoriale e alla loro titolarità. L'apertura contemporanea nel tempo e contigua nel territorio di di-

verse tipologie conferma l'ipotesi che, rispondendo a bisogni tra loro non sovrapponibili, l'offerta di servizi integrativi non conduce ad un'inversione di tendenza nello sviluppo dei nidi, che hanno infatti mantenuto anche in questi ultimi due anni un trend di crescita decisamente positivo. È anzi probabile che le esperienze e le opportunità offerte da servizi diversi alimentino reciprocamente domande differenti da parte di genitori, in virtù della correlazione tra la presenza di servizi e la possibilità di esprimere i bisogni da parte delle famiglie.

Diversi sono gli attori sociali che promuovono e gestiscono i servizi per l'infanzia. Si assiste ad una situazione di progressiva assunzione da parte degli enti locali della titolarità del servizio (51,6%), dato ancora più evidente se si considera il numero dei bambini che frequentano il servizio (normalmente i Comuni gestiscono servizi con una capacità ricettiva più alta). Crescente è invece la presenza delle cooperative nella gestione su affidamento del servizio, mentre nel caso di associazioni, privati e parrocchie si riconferma una sostanziale coincidenza tra ente titolare ed ente gestore.

Fatte queste premesse di contesto **tre domande**:

### **1. Perché un Ente come la Provincia si occupa di politiche per l'infanzia e la genitorialità?**

Un Ente, cui in Lombardia nel settore sociale sono state ridotte, dimenticate, o affidate alla discrezionalità (o buona volontà) alcune competenze, ha scelto di avviare un processo di ridefinizione della propria visione e missione.

La Provincia, alla quale non compete al-

cuna gestione di servizi, cerca di interpretare la sua realtà di ente intermedio, in linea con le indicazioni date dalla legge quadro ma soprattutto con le richieste dal territorio, agendo un ruolo di cerniera all'interno del circuito della programmazione locale, con funzioni di raccordo, promozione di processi, confronto ed elaborazione culturale, coordinamento e supporto della programmazione sociale dei comuni, specie di quelli di piccole dimensioni, con responsabilità rispetto all'equità di trattamento per tutti i cittadini, riducendo situazioni "a macchia di leopardo", e introducendo meccanismi di perequazione territoriale.

### **2. Con quali riferimenti, dentro quali orizzonti ha scelto di farlo?**

A) In una stagione nella quale il dibattito sul sociale è centrato prevalentemente, forse anche giustamente, sulla nuova configurazione del sistema dell'offerta, sulle forme e modalità gestionali, sugli strumenti per realizzare un modello di welfare, ci sembra importante richiamare, ri-evocare la necessità di non smarrire l'orizzonte di riferimento dei diritti delle bambine e dei bambini. Perché anche il sociale e l'educativo non sono esenti dalla suggestione delle mode e di culture capaci di costruirsi vetrine finalizzate a rendere appetibili e apprezzabili le proprie offerte.

L'approccio ai diritti non appartiene al campo del confronto teorico, astratto, un po' salottiero. Dall'idea di diritti, di bambino portatore di diritti, discendono scelte operative, processi territoriali, organizzazione di tempi e spazi, progettazioni, servizi molto diversi.

La storia dei diritti dei minori è una storia recente, non ancora radicata nel sentire

collettivo. I diritti dei minori non sono ancora percepiti come dimensione strutturale, irrinunciabile di ogni dimensione di cittadinanza, di cui la famiglia non può essere l'unica garanzia.

I diritti di cui parla la Convenzione internazionale sui Diritti dell'infanzia, che sono da considerare globalmente e non possono essere gerarchizzati, devono rispettare tutti e due i principi generali del "miglior interesse per il bambino" e della "non discriminazione".

Il richiamo ai principi cardine della Convenzione è evidente all'interno del quadro legislativo attuale.

Il passaggio cruciale dalla L.285 alla L.328 ha costretto a ricollocarsi transitando da una programmazione per i minori esclusiva, con progetti esclusivi, risorse esclusive mirate, in un certo senso protette da interferenze, ad una situazione di campo aperto in cui la politica minorile, le risorse per la politica minorile, i soggetti della politica minorile devono confrontarsi nel complesso degli attori delle politiche sociali e delle politiche generali.<sup>1</sup> Se il percorso avviato dalla 285 ha visto una dimensione propositiva di stimoli, di messa a disposizione di risorse "dall'alto", oggi la responsabilità è rovesciata: l'attenzione, lo spazio e le risorse che possono essere dedicate a queste politiche si giocano sul territorio.

B) Secondo riferimento: **l'attenzione ai contesti normali di vita delle persone e la centralità della dimensione pedagogica.** Una pedagogia che ha bisogno di volare alto, di porsi e di porre domande di senso, nella logica dell'et-et non dell'aut-aut.

In primo luogo, e questo è il tema di fondo e di sfondo alle diverse proposte, intrecciando al supporto ai servizi per l'in-

fanzia e le famiglie la promozione della genitorialità nei contesti di vita, nella convinzione che se non si opera contestualmente sul dentro dei servizi e il fuori del territorio si aprono rischi di impoverimento delle esperienze di vita delle persone e di nascita di nuovi recinti, di qualità, ma sempre recinti.

Questo intreccio è simbolicamente rappresentato dai due convegni pubblici organizzati nella primavera di quest'anno quali esito del contributo di pensiero dei molti soggetti coinvolti in questi anni in diversi progetti: "I bambini ci guardano e ci ri-guardano. Genitorialità: pensieri, prassi, politiche", "Questo bimbo a chi lo do...Pensieri, pratiche, prospettive nei servizi educativi per l'infanzia". Due convegni raccontati in una sorta di continuità ideale, che mettono a tema due elementi fortemente complementari e imprescindibili nella costruzione di luoghi e tempi capaci di garantire i diritti di cittadinanza: la promozione della genitorialità come parte qualificante delle politiche sociali rivolte alla famiglia e la realizzazione di luoghi educativi buoni per le bambine e i bambini e le loro famiglie.

### *Una breve riflessione sul tema della genitorialità*

In riferimento alla nuova condizione di esistenza delle famiglie e delle persone, la riflessione del Gruppo di studio provinciale "Genitori e genitorialità" ha posto al centro la necessità di elaborare e diffondere riferimenti culturali e prassi di intervento che vadano a sostenere una maggiore genitorialità, non solo biologica e intrafamiliare, ma diffusa e sociale, sguardo degli adulti, genitori e non, sui "figli degli altri", sui figli che abitano le comunità. Genitorialità, quindi, che non è

solo verso i propri figli e che non è solo dei genitori: mutua assunzione di cura e responsabilità dei figli di tutti. Capacità di trasferire oltre la soglia di casa la specificità “genitoriale” fatta di cura, protezione, accoglienza, emancipazione, normatività, al fine di accompagnare, con responsabilità, ma anche – ci auguriamo – con piacere, i bambini e i ragazzi nel loro processo di crescita.

Questa propensione si esprime agendo quelle attitudini genitoriali naturali – l’attenzione e la cura del quotidiano, la vicinanza affettiva e relazionale, le preoccupazioni e le attenzioni per il domani, per le prospettive e il futuro, l’immagine unitaria e non frammentata dei figli – che si concretizzano attraverso l’esperienza dell’affido familiare, ma anche attraverso forme di auto-mutuo-aiuto, di reciproco sostegno e solidarietà, in forma organizzata e spontanea, nella vita quotidiana (**genitorialità diffusa**). Una comunità che sperimenta una genitorialità diffusa permette di intrecciare dialoghi di reciprocità, sostegno, alleanze tra le famiglie e nel mondo adulto. Costruisce una rete di relazioni e di supporti e così facendo si prende cura anche delle biografie familiari che attraversano momenti di fragilità, spesso legati all’isolamento, a difficoltà concrete di conciliare i tempi di vita. Partendo dall’idea che non esistano “famiglie-problema”, ma problemi, da affrontare e, quando possibile, risolvere.

Questa propensione si può anche esprimere nella forma della **genitorialità sociale**, intesa come attenzione di quanti ricoprono ruoli all’interno delle istituzioni e delle organizzazioni delle comunità (amministratori, insegnanti, operatori sociali, educatori, sacerdoti, medici, allenatori, volontari, vigili...). È una genitoria-

lità che costruisce alleanze, tutela i processi, legittima, regola, stimola all’autonomia e alla responsabilità sul bene comune, promuove legami e attiva processi concreti di ricomposizione sociale. È capacità di tratteggiare nuove appartenenze, di costruire nuove identità collettive, è l’esperienza del sentire che gli altri non ci sono estranei e che il benessere di ciascuno è indistricabilmente connesso al benessere di tutti.

Ma la genitorialità non è un dato, è uno sguardo condiviso che si inserisce in una dimensione di processualità che chiede di essere accolta, accompagnata, sostenuta, promossa.

E allora servono degli atti, dei movimenti.

### **3. Come? Con quali modalità ha scelto di fare politica, quali gli ambiti di collaborazione?**

Cercherò di descrivere solo una sorta di mappa di aree di lavoro che si è cercato di aprire in collaborazione con. E già questo richiede una precisazione, che è una scelta di metodo: le proposte non sono “offerte”, ma sono sempre co-costruite con i diversi referenti istituzionali e del no profit, con gli stakeholder (portatori di interesse) specifici.

- l’informazione, anche attraverso il sito legge285 attivato accanto a quello istituzionale
- l’Osservatorio politiche sociali, con una sezione socio-demografica e aree di ricerca

<sup>1</sup> E. Ranci Ortigosa, intervento “Amministrare le nuove politiche sociali per i minori” al Convegno del 2003.

- la ricerca, che crediamo un pezzo importante della funzione sociale di un ente, per aprire orizzonti di studio e di lavoro superando le logiche imminenti delle emergenze per proiettare lo sguardo verso un orizzonte più ampio in termini di sistema sociale (es. ricerca sui servizi per l'infanzia e le famiglie, ricerca azione sui nidi famiglia, ricerca multifocale sulla genitorialità...)
  - la promozione culturale (seminari, convegni, mostre...) con l'obiettivo di aprire, allargare, smuovere, mettere in circolo idee e cultura (es. a novembre ci saranno un seminario sui progetti dell'extrascuola e uno sulla gestione dei conflitti, organizzato all'interno della mostra interattiva "Conflitti, litigi ...e altre rotture" del CPP di Piacenza...)
  - la documentazione (le pubblicazioni – atti di convegni, la collana Itinerari formativi, i documenti dell'osservatorio, le news letter – e il servizio offerto dal Centro Studi)
  - la formazione – aggiornamento del personale (es. corsi per coordinatori ed educatori di nidi e servizi per l'infanzia, viaggi studio...) con una dimensione territoriale provinciale o con sperimentazioni decentrate, territorialmente circoscritte
  - i "tavoli di lavoro" (Coordinamenti, Gruppi...)
- ferite). Occorre affinare le sensibilità per avvertire i segnali profondi della faglia (l'attenzione è ai saperi del sentire, al pensiero che sente). Le competenze delle professioni educative si delineano come competenze di "essere tra", di connettere, di stare sui confini (lavoro educativo e sociale, dimensioni pedagogiche e organizzative, consapevolezza della mission e della vision).
- La formazione, pur declinata diversamente a seconda della centratura di ogni proposta, si caratterizza allora per alcuni elementi di trasversalità:
- Condivisione progettuale: i percorsi sono sempre definiti insieme da soggetti diversi, connettendo quindi più punti di vista
  - Logica del consolidamento e dell'aggiornamento ("mettere a giorno") dei saperi e delle competenze secondo una connessione circolare fare-pensare (lavoro collettivo sulla cultura dentro l'operatività). Valorizzare le competenze, aiutando a diffidare non dell'esperto ma della cultura dell'esperto. "Il sapere ce l'ha chi fa le cose" diceva Riccardo Massa.
  - Attenzione agli aspetti metodologici e di "strumentazione pedagogica", e ai livelli di consapevolezza rispetto alle potenzialità, ai limiti, alle modalità di uso degli strumenti, della propria "cassetta degli attrezzi".
  - Connessione tra un "dentro" (le organizzazioni, le relazioni, le persone...) e un "fuori" (le politiche socio-educative, la normativa, il sistema dei servizi, le dinamiche sociali, gli orientamenti...).

Ne riprendo solo due:

**La formazione.** Le professioni e le biografie, come dice il prof. Lizzola dell'università di Bergamo, sono oggi come su una faglia, dentro un processo di cambiamento per fratture (e le fratture generano

**I Tavoli di lavoro.** In questi anni di grande cambiamento, in cui si sta co-

struendo, in modo non indolore, il nuovo sistema di welfare, a livello provinciale e a livello territoriale sono stati costituiti tavoli, e tavolini o forse a volte tavolacci, gruppi di lavoro, gruppi di coordinamento... per dare concretezza, luoghi e tempi, ad una nuova concezione della programmazione sociale centrata sulla dimensione culturale dell'integrazione. Sostare, non giocare fuori rispetto a questi esperimenti di concertazione può essere faticoso. Credo però che almeno alcuni di questi tavoli, pur con le lentezze, le incertezze sul mandato e le prospettive del lavoro, le ridondanze, abbiano costituito importanti laboratori del dialogo.

Sul versante macro dei paradigmi e delle rappresentazioni collettive hanno contribuito a far sì che alcune idee, alcune parole, alcuni significati iniziassero a travalicare i confini degli uomini e delle donne "di buona volontà" per contaminare altri luoghi. Questo non vuole ancora dire che stia prevalendo la scelta del bene comune, ma che si sta diffondendo la percezione che forse c'è una qualche conciliabilità tra l'interesse specifico e la difesa dell'interesse generale. Certo è che si è percepito che è anacronistico tornare indietro.

Ricordo qui solo tre esperienze: il Gruppo Genitori e genitorialità e il Gruppo tecnico infanzia, collocati entrambi nella progettazione L.285 e rappresentativi delle diverse realtà (istituzionali, ecclesiali, scolastiche, della cooperazione e dell'associazionismo) che operano in provincia: il primo soggetto della riflessione sulla genitorialità diffusa e sociale e promotore con la Provincia di sperimentazioni concrete; il secondo che ha messo a tema la riforma del sistema scolastico e l'anticipo nella scuola dell'in-

fanzia e la professionalità di chi opera nei contesti educativi. Il terzo è un Gruppo di coordinamento dei Servizi di compresenza per l'infanzia e le famiglie, quale luogo di confronto, incontro ed elaborazione culturale che collabora all'identificazione dei bisogni formativi, alla mappatura delle reti tra servizi e territorio e che in questa fase sta mettendo a punto una struttura per l'elaborazione della Carta dei servizi integrativi.

### Per concludere

Anche se credo che molto cammino sia stato fatto, non è questo il tempo per indulgiare in compiacimenti o in illusioni, per permettersi di dare qualcosa di acquisito. Ci sono questioni aperte su come verrà gestito, riempito o eluso il bisogno di coniugare diritti e opportunità che ci provocano riflessioni di prospettiva non sgombre da preoccupazioni.

In ordine sparso:

- la percezione che, accanto a processi che vanno nella direzione dell'integrazione (la legislazione sociale degli ultimi anni dalla L.285/97 alla L.328/00, ...), ci siano spinte che vanno nella direzione opposta, di chiudere, di rinunciare, di semplificare "facendo da sé", sperando in questo modo di trarne maggiori vantaggi o perlomeno di ridurre le fatiche e i costi;
- scontiamo una presenza debole della politica, quella vera, della politica sociale ed educativa, e scontiamo l'assenza di connessione tra politiche settorializzate e frammentate (tra loro poco permeabili).

E ancora:

- il tema della libera scelta: chi può scegliere, a che condizioni può scegliere? Chi sostiene il percorso dello scegliere là dove ci sono delle fragilità?
- il problema, forte e urgente, di coniugare agli interventi sull'emergenzialità sociale (che assorbiranno la quasi totalità delle risorse) politiche per i minori e le famiglie orientate al lavoro di comunità, al supporto alla genitorialità, alla prevenzione e promozione dei diritti e delle opportunità;
- il rapporto tra sussidiarietà e solidarietà: il tema della sussidiarietà (orizzontale e verticale) è diventato di grande interesse e attualità negli ultimi anni. La solidarietà non è un atto discrezionale e caritatevole, non può essere altruismo o generosità unilaterale, ma un obbligo al quale non ci si può sottrarre, per evitare lo squilibrio

tra ciò che è possibile per noi e per i nostri (secondo uno schema di tipo selettivo) e ciò che è diritto di tutti (secondo uno schema universalistico).

Stando attenti a segnare le differenze, a diffidare dei dibattiti che non vedono divergenze, perché troppo spesso l'unanimità nasconde disinteresse o appiattimento su principi astratti, dimensioni svuotate del loro potere trasformativo. L'omogeneità è facilmente conseguibile sulle ovvietà e le ovvietà di solito si riducono a declaratorie rassicuranti, che difficilmente indicano delle prassi di lavoro.

*Beatrice Testa*  
*Funzionario Settore Politiche Sociali*  
*Provincia di Bergamo*





© 2006 Gruppo Nazionale Nidi Infanzia  
24052 Azzano San Paolo (BG)  
viale dell'Industria  
Tel. 035/534123 - Fax 035/534143  
e-mail: [nidiinfanzia@edizionijunior.it](mailto:nidiinfanzia@edizionijunior.it)

Prima edizione: maggio 2006

Edizioni: 10 9 8 7 6 5 4 3 2 1  
2010 2009 2008 2007 2006

Questo volume è stato stampato  
Maggioni Lino srl, Ranica (BG)  
Stampato in Italia - Printed in Italy



I quaderni del  
Gruppo Nazionale Nidi Infanzia

1



Sede legale: Via Nobili 9, 42100, Reggio Emilia - C.F. 91020970355

Segreteria: Viale dell'Industria, 24052 Azzano S. Paolo (BG)

tel. 035 534123 - fax 035 534143